USOS, ABUSOS Y DESAFÍOS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Colección: *El Estado de la democracia en América Latina*
Dirigida por Bernardo Sorj y Sergio Fausto

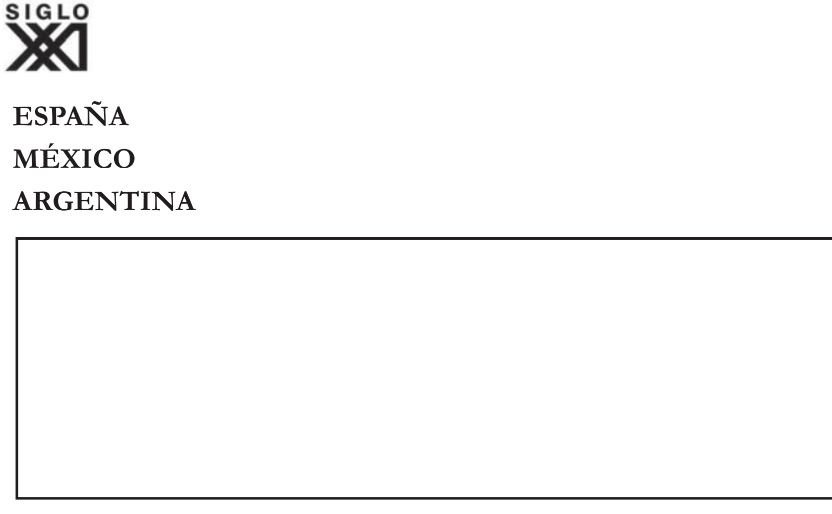
Bernardo Sorj
(Comp.)

USOS, ABUSOS Y DESAFÍOS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA



SIGLO XXI

ESPAÑA
MÉXICO
ARGENTINA



Av. Independencia 1860
1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Telefax: 4381-5708 / 5878

Revisión técnica: *Mauricio Temerlin*
Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*
Diagramación: *Verónica Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

INTRODUCCIÓN: (DE)CONSTRUYENDO LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Bernardo Sorj

Este libro busca contribuir al análisis de la nueva configuración de la sociedad civil en América Latina y su papel en la consolidación de la democracia en la región. Para llevar a cabo esta tarea se torna necesaria una reflexión crítica acerca de la sociedad civil. Critica no en el sentido de subestimar o desvalorizar sus realizaciones, sino en el de identificar sus nuevas y variadas formas de inserción en la sociedad, los problemas que éstas generan y los desafíos que ellas implican.

Desde los tiempos de la lucha contra las dictaduras, cuando surgió en América Latina y se constituyó en símbolo y trinchera de la lucha democrática, hasta los actuales, los cambios en la sociedad civil han sido grandes. Si bien nunca fue homogénea ni totalmente virtuosa, en aquel contexto político,

fue vista como tal. En el presente se ha diversificado enormemente y abarca una muy variada gama de instituciones. Hay sectores de la sociedad civil que son apéndices del estado y otros lo son del sector privado. La suposición acerca de la autonomía de la sociedad civil no siempre se confirma; en muchos países, organizaciones de la sociedad civil se han convertido en un medio por el cual partidos políticos, parlamentarios, sindicatos o movimientos sociales, entre otros, canalizan recursos públicos en su propio beneficio y/o políticas clientelistas.

¿Qué sucedió? Con la democratización, la sociedad civil se integró en el tejido social, adquiriendo los vicios y las virtudes de las sociedades nacionales. Como consecuencia de ello, no podemos entender a las sociedades civiles en América Latina fuera del contexto de las dinámicas políticas y sociales en cada país.

El primer desafío que se nos plantea, es que para poder generalizar acerca de las sociedades civiles en América Latina debemos entender las características que adquieren de cada país. Las generalizaciones acerca de la sociedad civil que derivan de los ámbitos de la filosofía social, producen entelequias que guardan poca relación con los fenómenos sociales concretos. El mercado no es un mundo orientado únicamente por el interés, (ya que es igualmente influido por factores afectivos, valores y relaciones de confianza), ni el estado es una burocracia sin corazón cuyo único objetivo es la dominación. Tampoco la sociedad civil constituye un espacio exclusivamente dirigido por valores solidarios y de participación, pues en ella también juegan un rol los intereses y las relaciones de dominación y burocratización. La frustración con el totalita-

rismo estatal y la crítica al utilitarismo que domina en el mercado, han llevado a un sobre-valoración de la sociedad civil en tanto ámbito moralmente "puro". La demonización del mercado y del estado así como la beatificación de la sociedad civil no reflejan la complejidad de estas esferas y generan en el imaginario social prejuicios que empobrecen y dificultan la renovación de la vida política.

El segundo desafío es recomponer los lazos entre el sistema representativo y la sociedad civil que concentra en la actualidad buena parte de la militancia social y el imaginario utópico de la sociedad. Tanto los partidos políticos como las formas de participación directa son fundamentales para la democracia, pero la convergencia entre ambos no es obvia. Representan formas diferentes de hacer política. Los partidos políticos se estructuran y diferencian por la oposición entre unos y otros, tienen como objetivo asumir el poder político, movilizan intereses de grupos sociales y modelos de distribución de la riqueza social que favorecen o perjudican a sectores de la sociedad. Las organizaciones de incidencia política de la sociedad civil se identifican con causas morales, reivindican acciones del estado, no pretenden aglutinarse (lo que implica que la misma causa sea tomada por una miríada de organizaciones) y no se constituyen por oposición entre ellas.

El tercer desafío es el de dejar de considerar a la sociedad civil como un conjunto homogéneo. En su seno se alojan las más diversas organizaciones, tipos de actividades, formas de financiamiento y tendencias ideológicas. Para que el concepto de sociedad civil deje de ser utilizado como un concepto global que caracteriza indistintamente cualquier fenómeno

no estatal, debemos desarrollar tipologías que permitan distinguir diferentes formatos y tipos de organización, que muestren la heterogeneidad y la diversidad de orientaciones. La falta de un mapeo de la sociedad civil –incluyendo a la "sociedad civil informal", de la que no hay registro público–, de sus diferentes fuentes de financiamiento, de sus objetivos y formas de acción y de su lugar en el sistema político, expresa un déficit intelectual de las ciencias sociales de la región.

El cuarto desafío radica en que no podemos suponer que existan modelos ideales de organización y del rol que la sociedad civil debe tener en las sociedades democráticas. El uso excesivo del ejemplo idealizado[1] de los Estados Unidos, no ayuda por cierto a pensar en la diversidad de formatos que la sociedad civil adquiere en diferentes países. En ciertos contextos, de estados con democracias frágiles, existe el riesgo de que la sociedad civil pase a ocupar el lugar de las instituciones públicas o confundirse con el estado y sus instituciones representativas. Existen procesos en los cuales algunas veces las diferencias entre las instituciones públicas y las de la sociedad civil pasan a ser borradas, lo cual puede llevar a la destrucción de la democracia representativa, pues el estado pasa a autoproclamarse portavoz de la sociedad, a la vez que la sociedad civil, de hecho, es estatizada. La auto denominación de sectores de la sociedad civil como "sociedad organizada" es obvia-

[1] Como señala el libro de Theda Skocpol acerca de las transformaciones recientes en la sociedad civil de los Estados Unidos: *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic* Life. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

mente errada y puede llevar a usos anti-democráticos.[2] La sociedad civil representa los intereses legítimos de algunos sectores sociales, pero en la mayoría de los casos, está lejos de reflejar al conjunto de la sociedad o aún a importantes segmentos de la misma, y buena parte de la sociedad incluso desconoce la existencia de gran parte de estas organizaciones .

El quinto desafío consiste en que debemos dar a los estudios sobre sociedad civil mayor profundidad histórica. Si bien como veremos, las formas de organización de la sociedad contemporánea,(en particular las ONGs), representan un corte con las formas anteriores de participación social en el espacio público, algunas de sus características guardan lazos de continuidad con tendencias de larga duración histórica de nuestras sociedades. Entre ellas podemos mencionar las dificultades en la consolidación de espacios de participación que no sean cooptados por el estado, un discurso político esquizofrénico –(¿de origen ibérico?)– que fluctúa entre la negación y demonización del estado, y la expectativa de que sólo el estado puede resolver los problemas de la sociedad que se reflejan en las divisiones en el interior del Fórum Social Global; y, sobre todo, en las diferentes tradiciones nacionales y regionales de comunitarismo que continúan presentes en el tejido social.

Dada la variedad de actores incluidos en el rotulo o espacio que denominamos "sociedad civil", el grupo privilegiado en este libro son las Organizaciones no Gubernamentales

[2] Sobre los usos "no-civiles" de la sociedad civil, ver el libro de Ariel C. Armony, *The Dubious Link –Civic Engagement and Democratization*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

(ONGs), y, en particular las de incidencia, que abogan por causas que impactan la agenda política y las representaciones que la sociedad realiza de sí misma.

En el seno de las ONGs podemos distinguir dos tipos ideales en términos de sus focos de actividad: las que se dedican a acciones de incidencia social defendiendo causas generales, y las de intervención social, ocupadas en desarrollar actividades en lugares con poblaciones específicas. Entre las ONGs de incidencia social podemos distinguir, nuevamente como tipos ideales, las que dedican a la investigación aplicada sobre temas de políticas publicas (*think tanks*)[3] y las que promueven valores, (los grandes temas son: derechos humanos, medio ambiente, transparencia/corrupción, genero, seguridad pública).

La segunda división, otra vez en términos de tipos ideales, se da entre ONGs independientes y aquellas que de hecho o de derecho, están controladas por otras instituciones. El termino Organización No Gubernamental, es un concepto de orden legal, y hoy prácticamente todos los actores sociales (por ejemplo, partidos políticos, sindicatos, empresas,

[3] Sobre el tema de los *thinks tanks* en America Latina ver el trabajo de Carlos Acuña, "Enseñanzas, mitos y realidades de la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en América Latina. Un análisis comparativo de la incidencia de think tanks y su coordinación con el Estado para mejorar políticas y programas de combate a la pobreza en México, Brasil, Ecuador y Uruguay", presentado en el ł XIV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, -Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 de octubre 2009.

instituciones religiosas, movimientos sociales) poseen sus propias ONGs.

En su mayoría, con excepción de las dedicadas a la investigación, no generan, (o si lo hacen es en montos exiguos), recursos con sus actividades o con las subscripciones de sus asociados. En general el financiamiento se obtiene en torno a proyectos que reciben recursos nacionales o extranjeros; y en caso de ser nacionales, gubernamentales o privados.

En general las ONGs se diferencian de las viejas formas de filantropía por estar constituidas por activistas sociales profesionalizados, si bien pueden contar con voluntarios.[4] A diferencia de las viejas formas de filantropía, el objetivo central no es el de aliviar el sufrimiento de los sectores más pobres sino de transformar la sociedad a partir de una visión generalmente orientada por el discurso de los derechos humanos y la ecología. A diferencia de sindicatos o partidos políticos son organizaciones "no representativas", o sea que se legitiman en nombre de los principios morales que las guían y no de un público del cual recibieron, o buscan recibir, una delegación de poderes.

Las consecuencias de esta realidad sociológica, de instituciones profesionales, no representativas, que dependen de financiamientos externos, nacionales o internaciones, son múltiples:

La dependencia de recursos externos, en mayor o menor medida, afecta la definición de prioridades y autonomía, en la

[4] Ver el articulo de Bernardo Sorj, "Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia, Working Paper No. 1, Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, http://www.bernardosorj.com/pdf/wp1_espanol.pdf

determinación de las agendas y los temas priorizados. Las consecuencias de la presencia de los financiadores se hacen sentir en las ONGs que dependen de recursos públicos o de privados, nacionales o extranjeros, en cada caso con consecuencias especificas. Para profundizar nuestra comprensión de la dinámica de la galaxia ONG debemos analizar tanto su dinámica interna e impactos sociales, como el papel que juegan las instituciones financiadoras.

La exigua base social de estas organizaciones hace que su impacto en la sociedad se ejerza a través de los medios, pues las ONGs no hacen huelga y muy pocas de ellas, consiguen realizar manifestaciones públicas de peso. Su influencia por lo tanto depende de que sus demandas y propuestas sean asumidas por los medios de comunicación, a través de los cuales impactan en los partidos políticos o gobiernos. La relación entre medios de comunicación y ONGs lleva a que el público movilizado sea el que tiene más acceso a los medios, en particular, a los periódicos y canales de televisión de cable, que son generalmente los más abiertos a las noticias relacionadas con las ONGs. Se se trata de medios que los sectores más pobres de la población tienen menor acceso.

La fragilidad política de las ONGs se hace patente cuando deben enfrentarse con gobiernos autoritarios. Estos tienden a dirigirse directamente a la sociedad civil desorganizada, cooptan algunas ONGs y/o crean las propias, buscando controlar a las ONGs disonantes con una legislación que las somete a la tutela del estado.

Mucho se ha escrito sobre la falta de transparencia inter-

na con que las ONGs administran sus recursos, generando una a escisión entre las demandas que realizan a los gobiernos por mayor transparencia y la falta de transparencia interna.[5] Este tema es particularmente relevante cuando se trata de recursos públicos, debido a la práctica cada vez más común en America Latina del empleo de ONGs por parte de movimientos sociales, sindicatos, partidos políticos o políticos individuales, con el fin de captar financiamiento por parte del estado. Incluso gobiernos y políticos se valen de ONGs para cooptar o fortalecer bases electorales (por ejemplo, en la última elección del municipio de Rio de Janeiro, un tercio de los candidatos elegidos tenía su propia ONG). Esto nos lleva a la necesidad de analizar las relaciones entre ONGs, estado y sistema político, incluyendo el desgaste sufrido por las ONGs, así como su frecuente desmoralización debido al uso que frecuentemente se hace de ellas.

Debemos considerar con cuidado, pero sin despreciar, las críticas que se realizan a las ONGs. En muchos casos las ONGs son atacadas porque hieren intereses económicos o por exponer la fragilidad política de los partidos. Efectivamente, las fragilidades del sistema partidario son producto de las dificultades internas de los partidos políticos para representar a la sociedad, pero esto no excluye que en ciertos contextos las ONGs puedan efectivamente extrapolar su papel y erigirse en portavoces de la sociedad, deslegitimando a las institu-

[5] Sobre este tema ver el libro de Pablo Marsal y María Eugencia Blanco Toth, *Las organizaciones de la sociead civl puertas adentro*, Buenos Aires: Editorial Dunken2007.

ciones representativas. De igual modo, no se justifican muchas de las críticas realizadas a la transferencia de recursos públicos a la sociedad civil. El impacto de la sociedad civil es difícil de medir, en particular en lo que se refiere a su capacidad de afectar las políticas públicas y la agenda de los gobiernos,[6] por ser un esfuerzo a largo plazo y en el cual convergen otros factores. Pero en lo que respecta a los recursos con fines específicos, deben aplicarse a las ONGs los mismos criterios de eficiencia que se aplican (o deberían aplicarse) a las instituciones del sector público. Igualmente es importante asegurar que sus acciones sean sustentables en el tiempo y no usadas por la cooperación internacional, gobiernos, empresas y las propias ONGs, como vitrinas cuya reproducción en gran escala sería inviable.

El mismo cuidado, debe tenerse en relación a las críticas que se realizan a las acciones de ciertas ONGs internacionales (o nacionales con recursos internacionales), que defienden causas, generalmente ecológicas, y que en algunos casos son tratadas como anti-nacionales. En las sociedades democráticas, es legítimo, y cada vez más frecuente en un mundo globalizado, recibir apoyos internacionales o financiamiento para grupos nacionales que defienden causas afines a las instituciones extranjeras. El desafío que se coloca es: cómo establecer un dialogo con fundaciones, agencias de cooperación internacional y ONGs de acción global, de modo tal que su

[6] Sobre este tema ver el libro de Carlos H. Acuña y Ariana Vacchiei (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

actuación no conlleve a una simple imposición de su visión del mundo. Esto se refiere a todo apoyo internacional, dado que existe un colonialismo político e intelectual tanto de derecha como de izquierda.

La preocupación que dio origen a este libro surgió a partir de una reflexión sobre en el lugar de las ONGs en las democracias latinoamericanas del siglo XXI, sabiendo que no existe retorno a los modelos del siglo XX, incluyendo a aquellos de Europa o Estados Unidos que los intelectuales de la región tanto idealizamos. Esta preocupación exige de los científicos sociales una nueva mirada sobre la sociedad civil, que analice sus múltiples formas de organización, las tensiones y conflictos en el interior del mundo de las ONGs, (incluso en la obtención de recursos), la necesidad de producir una reglamentación que asegure la autonomía y la transparencia del sector, las relaciones entre las ONGs, el sistema político y el estado –incluyendo la circulación de cuadros entre ambos–, sus estrategias de comunicación, y *last, but not least*, el financiamiento, y cómo su uso afecta la calidad de sus acciones.

Las nuevas investigaciones deberán ayudar a responder algunas preguntas claves: ¿Que debemos hacer para que la sociedad civil constituya un factor de fortalecimiento de un espacio de poder autónomo que dialogue con las instituciones públicas, las instituciones del estado y la opinión pública? ¿Cómo reforzar las relaciones virtuosas entre ellas, sin que pierdan sus formas específicas de acción? ¿Cómo reinventar la acción colectiva, cada vez más estructurada en redes múltiples y fragmentadas, generalmente asociadas a temas específicos, para poder asociarlas de alguna manera a organizacio-

nes representativas tales como los partidos políticos y sindicatos? ¿Cómo reconstruir los lazos entre el discurso moral y el discurso político partidario, vividos en la actualidad por buena parte de los ciudadanos latinoamericanos como opuestos?

Los trabajos aquí presentados fueron discutidos en el seminario "Sociedad Civil y Democratización en América Latina: Un balance crítico", realizado en Buenos Aires en Junio de 2009. El seminario fue organizado por Gabriela Ippolito-O'Donnell, directora del Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública (CESC) de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y del Proyecto Plataforma Democrática, con el apoyo de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación. La contribución de los comentaristas Oscar García, Laura Escuder, María Eugenia Blanco Toth, Guillermo Alonso Gustavo Dufour, Arturo Fernández, Alicia Lissidini, Pablo Marsal, María Matilde Ollier, Guillermo O'Donnell, Juan Abal Medina, Martín Abregú, Marcelo Cavarozzi, Cynthia García, Marcelo Leiras Nicolás Maiolo y del público presente, fue fundamental para que los autores integren en sus textos nuevas ideas. Un resumen de los debates, realizada por José Francisco Puello-Socarras y Alejandro Razzotti, puede ser encontrado en www.plataformademocratica.org.

SOCIEDAD CIVIL, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRATIZACIÓN EN LA ARGENTINA[7]

Gabriela Ippolito - O'Donnell

¿El crecimiento de la sociedad civil promueve la democracia? Muchos académicos, líderes y funcionarios en todo el mundo opinan que sí. En las últimas décadas, esta pregunta ha guiado buena parte de los intensos debates sobre las condiciones económicas, políticas y sociales que favorecen u obstaculizan la expansión y consolidación de la democracia. Este debate es pertinente: hoy existen más democracias en el mundo que nunca. De acuerdo a datos de Freedom House en el año 2006, 123 países calificaban

[7] Agradezco los comentarios y sugerencias de Carlos Acuña y Guillermo Alonso.

como democracias políticas, el registro más alto en toda la historia de la humanidad. La democracia política implica que por lo menos en todos estos países se celebran elecciones razonablemente libres y limpias.

Sin embargo, una mirada más detenida sobre muchas de estas democracias políticas muestra que la calidad de sus instituciones difiere entre ellas enormemente, y que las reversiones autoritarias son factibles. Precisamente, el último informe de Freedom House (2009) afirma que en 2008 se registró un deterioro significativo en el ejercicio de los derechos políticos y civiles en una quinta parte de los países del mundo. Países importantes en relación a este deterioro con implicancias regionales incluyen a Rusia, Paquistán, Kenia, Egipto, Nigeria, y Venezuela.

Uno de los principales antídotos propuestos desde diversos ámbitos para evitar reversiones autoritarias ha sido la promoción de organizaciones de la sociedad civil (OSC) movilizadas en torno a la defensa y expansión de diversos derechos de ciudadanía (políticos, civiles, sociales y culturales). La idea que una sociedad civil organizada, pluralista y abierta afecta positivamente la calidad de la democracia no es solo un mero debate entre académicos. Sobre esta idea fuerza se han desarrollado en las últimas décadas una serie de políticas de promoción de la democracia a nivel nacional e internacional. Hoy la efectividad de estas políticas está siendo evaluada críticamente. América Latina no es ajena a este debate. Desde la transición a la democracia en los años 1980s, en la mayoría de los países de la región, incluida la Argentina, se ha experimentado una expansión

significativa de distintos tipos de OSC. Sin embargo, al mismo tiempo que se registra este crecimiento y diversificación de las OSC, la institucionalidad democrática permanece frágil, el desarrollo esquivo y la reducción de la desigualdad social pendiente. ¿Cómo explicar este fenómeno en el caso de la Argentina? En definitiva, ¿tienen las OSC un rol en el proceso de democratización? Si es así, ¿cuál debería ser y que factores favorecen u obstaculizan su realización?

Orígenes de la Sociedad Civil

La concepción de las sociedad civil y sus organizaciones como agente democratizador tiene un asidero teórico importante que merece ser señalado. Me refiero a la gran influencia de *Democracia en América* de Alexis de Tocqueville. Los escritos de Tocqueville sobre las interrelaciones entre democracia y asociaciones en los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX han constituido un poderoso paradigma que aún sigue vigente y es materia de discusión. Tocqueville comparte con los pensadores anglosajones liberales de su época el presupuesto que el objetivo de las instituciones democráticas es proteger a los ciudadanos contra los potenciales poderes tiránicos del estado. Sin embargo, Tocqueville es el primero en afirmar y detallar con su investigación que el diseño constitucional de la democracia liberal no es suficiente para alcanzar ese objetivo; por ello los gobiernos democráticos dependen de

la existencia de asociaciones que actúen de mediadoras entre los individuos y el estado. En contra de los argumentos de Madison y Rousseau, quienes veían en las asociaciones la base social del faccionalismo político y de conspiraciones contra el interés general, Tocqueville afirmó que las asociaciones tenían la benéfica potencialidad de educar a los individuos en su dependencia hacia los otros. De esta forma se genera una conciencia cívica que permite superar intereses personales estrechos[8]. Traducidas con algunas modificaciones por pensadores contemporáneos como Robert Putnam (1993), las ideas de Tocqueville han guiado gran parte de las políticas de cooperación internacional para la promoción de la democracia a nivel global. Así, las OSC se consolidaron en las últimas décadas en la agenda global como agentes democratizadores políticos, económicos, sociales y culturales no solo en la teoría sino también en la praxis, a través de la generosa financiación por ellas recibida de varias agencias de cooperación internacionales.

Sociedad Civil en la Argentina

En 1983 Argentina retomó la senda democrática dejando atrás casi una década de autoritarismo, violación sistemática a los derechos humanos y estancamiento económico. Como en otros países de América Latina y más tarde del Este Europeo, la «resurrección de la sociedad civil»

[8] Para una discusión detallada ver Warren (2001).

(O'Donnell y Schmitter 1986), esto es la rápida expansión de organización y participación ciudadana que trajo aparejado el colapso del régimen militar, fue un factor determinante para dejar definitivamente atrás el terrorismo de estado y avanzar en la democratización evitando potenciales reversiones autoritarias. Esa resurrección de la sociedad civil se caracterizó en la Argentina, igual que en otros países de la región, por la emergencia de nuevas formas organizativas y nuevos movimientos sociales que impulsaron la renovación de viejas estructuras de participación social. Los pilares de la «nueva» sociedad civil argentina lo constituyeron principalmente organizaciones por la defensa de los derechos humanos (las Madres de Plaza de Mayo, SERPAJ –Servicio de Paz y Justicia, CELS– Centro de Estudio Legales y Sociales), centros de estudios (CEDES –Centro de Estudios de Estado y Sociedad–, CISEA –Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración–), sociedades de fomento renovadas (el llamado nuevo vecinalismo), organizaciones juveniles y de género, así como también corrientes renovadoras dentro de las organizaciones sindicales y partidarias tradicionales. Las nuevas estructuras organizativas eran flexibles, en muchos casos informales, y su discurso legitimante apuntaba a defender el derecho a la vida y a una ciudadanía plena que abarcara derechos políticos, civiles, sociales y culturales. Los incipientes orígenes de esta nueva sociedad civil en los oscuros recovecos de la experiencia autoritaria del régimen militar denominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) contó con el apoyo de algunos pocos pero fundamentales donan-

tes extranjeros, quienes cumplieron su tarea respetando la agenda de las organizaciones que apoyaban y en muchos casos tomando riesgos personales a la par de las mismas. A partir de entonces se difundió la imagen de una renovada sociedad civil activa y celosa de los principios democráticos, atenta antes que nada a apoyar el régimen democrático y evitar a toda costa la vuelta al autoritarismo.

La sociedad civil que emergió en la Argentina de los años 1980s apuntaba sin dudas a *democratizar la democracia*. Para quienes fuimos testigos de aquél momento histórico es bueno recordar la increíble energía social desplegada, los ímpetus participativos que impregnaban el ambiente, los temores a una regresión autoritaria y la convicción de que a través de la organización y movilización de la sociedad civil la democracia finalmente llegaba para quedarse. Prueba de ello fueron las movilizaciones masivas que dieron por tierra los varios intentos de golpe militar durante el gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) y el apoyo al juzgamiento de las juntas militares por los horrores cometidos durante la dictadura, que significó un primer ejemplo de articulación exitosa entre OSC activas y un gobierno abierto a sus demandas.

A esta sociedad civil, que puede ser definida como «contenciosa» en el sentido de apoyar la democracia pero también intentar expandirla vía reforma, le sucedió durante los años 1990s el desarrollo de una sociedad civil más «organizada», abocada a la estabilidad democrática a través de la participación en la gestión de proyectos de carácter público. Esta sociedad civil transformada se expandió al rit-

mo de las reformas económicas neoliberales llevadas adelante durante la administración del presidente Carlos Menem (1989-1998), cuyo objetivo central fue la retracción del estado como agente económico, su descentralización funcional y el desmantelamiento de las políticas sociales de carácter universalista. Las causas que explican la adopción de estas reformas en la Argentina han sido bien documentadas y no son tema de este ensayo. Sin embargo, podemos afirmar que el proceso de reforma neoliberal en los años 1990s estuvo acompañado por la expansión sostenida de las OSC, que comenzaron a tomar en sus manos funciones que antes realizaba el estado, sobre todo en materia de política social y desarrollo local. La retracción del estado de bienestar y la concomitante introducción de políticas sociales focalizadas y descentralizadas tuvieron como actor central a las OSC dedicadas a proveer bienes tangibles. Nuevas y viejas OSC se transformaron así en vehículos de implementación y gestión de políticas diseñadas por el estado, en la mayoría de los casos con el apoyo financiero e ideológico de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Muchas de las nuevas OSC fueron virtualmente formadas por el estado, justamente para la implementación de dichas políticas.

A pesar de diferencias de perfil, tanto la expansión de las OSC en la década del 80 como en la del 90 se corresponde con una visión negativa del estado. En los 80s a la sociedad civil como agente democratizador político y social, se contraponía un estado autoritario; en los 90s a la sociedad civil como

agente eficaz en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social se le contraponía un estado ineficiente y elefántico. En suma, la concepción de un estado autoritario, corrupto, amenazador de las libertades individuales e ineficiente quedó plasmada en estas décadas.

El estrepitoso fracaso del modelo neoliberal, que desembocó en la crisis institucional y económica del 2001-2002, volvió a mostrar una sociedad civil altamente movilizada y creativa. La consolidación de las organizaciones piqueteras (organizaciones de desempleados) y su transformación en un movimiento social de alcance nacional, la emergencia de las asambleas barriales en centros urbanos proponiendo nuevas formas de democracia directa, la creación de los «clubes del trueque» para paliar los embates de la crisis económica, así como también el surgimiento de emprendimientos económicos novedosos como los «cartoneros» (recicladores de basura) son algunos de los ejemplos de nuevas OSC que dejó ese período de profunda crisis.

La inauguración de la presidencia de Néstor Kirchner (2003), un gobierno autodenominado de centro-izquierda, generó expectativas de ampliación de la participación e incidencia política por parte de muchas OSC. En verdad, el nuevo gobierno generó diversas iniciativas para articular la participación de las OSC en la implementación y monitoreo de políticas públicas destinadas a paliar la profunda crisis económica resultante del fracasado modelo neoliberal. El balance de esa participación ampliada es al menos ambiguo. Si bien se han generado nuevas instancias de participación entre el estado y la sociedad civil (como

los Consejos Consultivos en política social[9]), también ha habido intentos (bastante exitosos) de cooptación y manipulación de las OSC.

II

La Argentina de hoy es un país sin estadísticas oficiales confiables. La intervención por parte del gobierno del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) ha dejado al país en un virtual *default informacional*. Recientemente, José Antonio Ocampo, ex-secretario ejecutivo de CEPAL, sostuvo que la intervención al INDEC es similar a la situación en Chile durante la dictadura de Pinochet en relación a la manipulación de las cifras sobre inflación (Diario Clarín 10/6/09, p.15). Los datos oficiales sobre las OSC no escapan al problema. Una de las pocas bases de datos oficiales disponibles a nivel nacional es la del CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad). Esta base de datos es voluntaria y en teoría debería actualizarse todos los años. De acuerdo al CENOC la distribución de OSC en todo el país muestra una diversificación importante (Tabla 1). Sin embargo hay que destacar que estas son las únicas estadísticas disponibles, ya que la opción «búsqueda online» si bien está habilitada no arroja resultados.

[9] Ver Alonso (2009)

Tabla 1 Forma Organizativa OSC en Argentina

Forma Organizativa	%
Centro / Grupo Comunitario	14,2
Ayuda Solidaria / Voluntariado	11,2
Unión Vecinal / Sociedad de Fomento	10,1
Organización de Salud	7,0
Cooperadora	5,6
Organización de Transferencia y Asistencia Técnica	5,4
Organizaciones Productivas Asociadas	5,1
Defensa de Derechos	5,1
Organización Cultural	4,5
Entidad Religiosa	4,2
Institución Educativa / Formación	4,1
Centro de Jubilados	3,6
Club Social/Deportivo	3,3
Biblioteca	2,8
Organización de Defensa de Intereses de Categorías	2,8
Centro de Estudio / Investigación	2,7
Hogares	2,4
Organización prestadora de servicios	2,4
Agrupación de Colectividades	1,3
Federación	1,0
Bomberos Voluntarios	0,8
Asociación de Consumidores	0,3
Confederación	0,1

Fuente: CENOC 2009 www.cenoc.gov.ar

Asimismo, el universo que toma en cuenta el CENOC para elaborar sus estadísticas es de sólo 10.113 organizaciones.

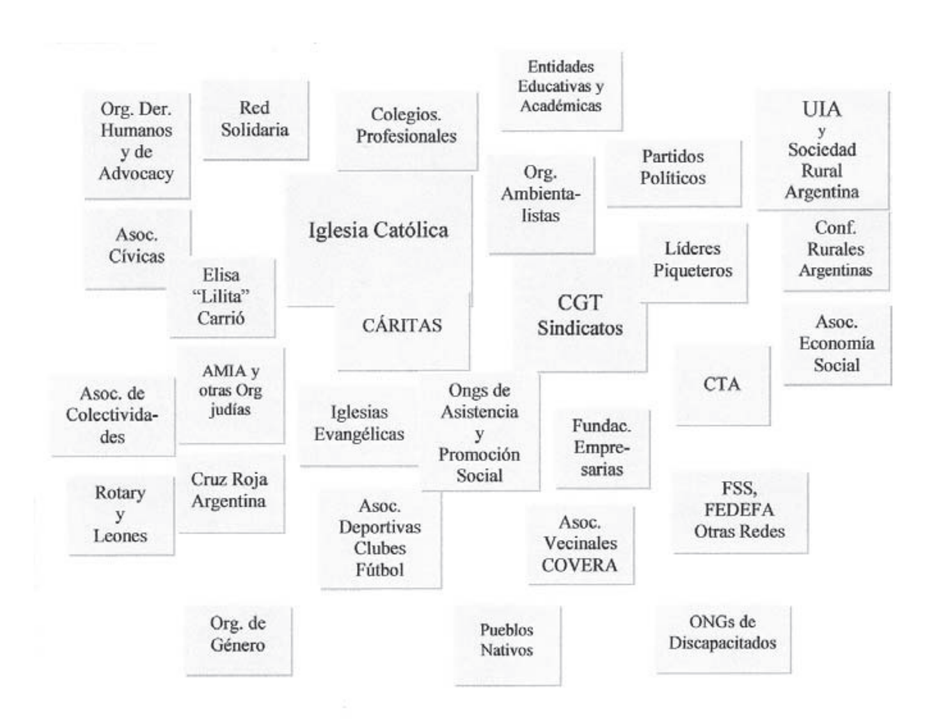
Por otro lado, gracias al esfuerzo coordinado de OSC locales e internacionales, se han generado datos más precisos sobre el número de las OSC y su morfología en Argentina. A partir de estos datos podemos afirmar que en verdad ha habido en los últimos quince años un crecimiento exponencial de las OSC. Varios de esos estudios sugieren que en el período 1995-2005 al menos se ha duplicado el número de OSC, de 50.000 a 100.000 aproximadamente. Ellas están concentradas en un altísimo porcentaje en la región centro del país (Ciudad de Buenos Aires, y Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe): el 64 porciento del total de OSC del país.

En promedio existen en el país 2.9 organizaciones cada mil habitantes, con un predominio de las denominadas asociaciones de afinidad (67.2 %). [10]

El mapa de la sociedad civil argentina generado por CÍVICUS en su informe 2006 (ver Mapa 1 abajo) muestra el peso relativo en términos de visibilidad y aceptación pública de las distintas OSC. Se destaca la relevancia de OSC vinculadas a la iglesia católica (Cáritas), a la comunidad judía (AMIA), a la asistencia y promoción social y al *advocacy*.

[10] Se denominan así a las mutuales, cooperadoras escolares y hospitalarias, clubes sociales y deportivos, centro de jubilados, gremios, asociaciones profesionales, de colectividades y patronales (PNUD/BID/GADIS 2004).

Mapa 1 La Sociedad Civil en Argentina



Fuente: CIVICUS/GADIS 2006

Otros autores han agregado que el conjunto de OSC constituye una fuerza económica vigorosa, con una participación del 5% en el PIB, alrededor de 395 mil empleos asalariados y un millón y medio de voluntarios (Roitter et al. 1999).

OSC y Desigualdad Social

La estructura de la sociedad civil argentina es diversa, fragmentada y reproduce en su interior las desigualdades sociales existentes en el país: hay OSC ricas, bien articuladas, altamente profesionalizadas y con llegada directa a los medios masivos de difusión; y existen muchas OSC pobres, que luchan cotidianamente por la sobrevivencia, con personal básicamente voluntario y casi invisibles a los medios de difusión y al resto de la sociedad.

De acuerdo al Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil (PNUD/BID/Gadis 2004) en el año 1999 50 % de las OSC disponía de presupuestos anuales inferiores a los u$a 5.000 y sólo un 5 % de más de u$a 200.000 (Tabla 2).

Tabla 2 Presupuestos anuales OSC

Hasta $ 5.000	49,5 %
Entre $ 5.001 y $ 10.000	12,3 %
Entre $ 10.000 y $ 50.000	22,9 %
Entre $ 50.001 y 100.000	5,3 %
Entre $ 100.001 y $ 200.000	5,2 %
Mayor a $ 200.000	4,8 %

Fuente: IDSC (PNUD / BID / GADIS: 2004).

Esta desigualdad genera varias tensiones y conflictos al interior del mundo de las OSC. Dado que los recursos financieros son escasos y las fuentes de financiación poco diversi-

ficadas, tienden a generarse competencias de suma-cero entre OSC que por sus características bien podrían en principio asociarse y cooperar en temas de interés común. No sólo los recursos son escasos sino que también son inciertos y carecen de continuidad en el tiempo (Acuña 2007). En esta competencia por recursos escasos, los donantes (públicos y privados) juegan un rol importante que merece debate.

Al margen de los recursos que algunas OSC pueden generar por sí mismas por pagos de cuotas de miembros o prestaciones de servicios, los relevamientos existentes sugieren que las fuentes de financiación disponibles son: fundaciones (en su mayoría extranjeras), el estado en sus distintos niveles (sobre todo a través de programas sociales, a veces con apoyo de organismos internacionales) y/o individuos. Las empresas argentinas en general participan mínimamente en lo que se ha dado en llamar responsabilidad social empresaria. Si bien en la última década han surgido y consolidado su visibilidad fundaciones ligadas a empresas (Fundación YPF, Bunge, Arcor, Telefónica, etc.), ellas llevan adelante sus propias iniciativas, no actúan como financiadoras de proyectos y la mayoría de sus aportes son en especie. Pero datos recientes más auspiciosos (Roitter 2009) sugieren que hay una incipiente toma de conciencia e interés por parte de las grandes empresas de participar más en cooperación con las OSC. Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer.

Hay varias consecuencias negativas a señalar en relación a la limitación de las fuentes de financiación. Una que ha sido frecuentemente notada por los expertos del llamado «Tercer Sector» es la inestabilidad que la falta de recursos y de fuentes

de financiación diversificadas genera sobre la profesionalización de los cuadros de las OSC. Ante la incertidumbre de sus carreras, no pocos prefieren emigrar hacia otros sectores laboralmente más estables (como por ejemplo el estado o incluso donantes), más allá que sus preferencias personales sean permanecer en el sector de OSC. Esto agudiza la desigualdad entre las OSC, ya que las «ricas» pueden captar, capacitar y retener a los mejores cuadros quienes, a su vez, son más eficaces para conseguir fondos, generando con ello un círculo virtuoso para su propia OSC pero vicioso para el conjunto de la sociedad civil. Una segunda consecuencia negativa es que los donantes, que también tienen sus propias agendas a cumplir, prefieren jugar a ganador y en su mayoría terminan apoyando a las OSC más ricas y profesionalizadas para garantizar resultados positivos en virtud de dicha agenda. Esto refuerza aún más la desigualdad entre las OSC. Más allá de factores estructurales de carácter político e institucional que dinamizan la organización y sustentación de una acción colectiva exitosa, esto explica en gran medida la alta tasa de mortalidad que se registra entre las OSC y la limitación en la agenda autónoma que ellas podrían llevar adelante; en muchos sentidos las OSC tienen que ajustarse a las agendas de los donantes disponibles. Una consecuencia ulterior es la transformación de OSC con alto capital organizacional en lo que se ha dado en llamar *OSC supermercadistas*, esto es OSC que pueden llevar adelante casi cualquier proyecto que el donante disponible proponga (Marsal 2005).

Esta falta de diversificación de recursos también tiene efectos importantes en el vínculo estado-sociedad civil. Como

señalo arriba, el estado (nacional y local) es uno de los financiadores más importantes de las OSC. Ante la falta de fuentes de financiación alternativas, muchas OSC quedan altamente vulnerables frente al estado y luchando por su subsistencia. Recordemos que muchas OSC dedicadas a proveer bienes tangibles surgieron por iniciativa estatal, justamente para administrar y monitorear la implementación de planes sociales (Acuña et al. 2006). En esta situación, siguiendo el esquema del economista Albert Hirschman (1970) sobre posibles respuestas ante la insatisfacción con el producto ofrecido por una empresa, organización o el estado mismo (salida/exit, voz/voice y lealtad/loyalty), a esas OSC solo les queda la opción de «lealtad» hacia el donante si quieren sobrevivir.

La mayoría de los gobiernos en Argentina, incluido el del presidente Néstor Kirchner (2003-2007), ha utilizado la política del ***divide et impera*** en un marco de supuesta incorporación de las OSC al trabajo conjunto con el estado. Uno de los ejemplos más acabados es el de las OSC pertenecientes al movimiento piquetero (OSC de trabajadores desocupados). Muchos de los líderes de las OSC que conforman ese movimiento han asumido cargos ejecutivos en la administración pública nacional o local. También algunos han ingresado a diversos cuerpos legislativos. Quizás el ejemplo más emblemático (entre muchos otros) sea el nombramiento por medio de un decreto presidencial del 20 de Febrero del 2006 del líder piquetero Luis D'Elía al frente de la subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social dependiente de la secretaría de Obras Públicas.

La justificación aducida por estos líderes es la necesidad de cooperar con un gobierno que se ha mostrado altamente

dispuesto a distribuir la riqueza hacia los sectores más necesitados que ellos representan. Sin embargo, esta estrategia ha impactado negativamente en la legitimidad de las OSC piqueteras y las ha dividido en adeptas/opositoras al gobierno. Hoy el movimiento piquetero ha quedado de alguna manera desacreditado ante buena parte de la opinión pública, sus referentes más combativos y opuestos al gobierno tienen escasa publicidad y su capacidad de modificar la agenda en relación a temas de derechos laborales y sociales pareciera ser casi nula. La cooptación-incorporación de líderes y activistas de OSC también abarca organizaciones en otras áreas de acción. En el ámbito de *advocacy,* en especial de derechos humanos, el ejecutivo nacional ha usado la misma estrategia, otorgando subsidios y cargos públicos así como protagonismo a ciertas OSC en detrimento de otras. El caso más saliente es la línea de Madres de Plaza de Mayo liderada por Hebe de Bonafini, lo que ha causado conflictos internos a la organización y ha teñido su accionar ante la opinión pública debido a su alta exposición junto a funcionarios del gobierno y acusaciones de falta de transparencia en el uso de fondos públicos que se le han asignado.

Desde ya que el universo de las OSC en Argentina no se agota con estos ejemplos. Hay otras experiencias de articulación con poderes ejecutivos y legislativos locales que difieren de los recién expuestos. Un caso relevante es el del intendente de Morón, una localidad en la periferia de Buenos Aires de aproximadamente 400.000 habitantes, Martín Sabatella. En el año 2000 desde el ejecutivo municipal se promovió, junto con organizaciones de la sociedad civil como Poder Ciudadano y Transparency Internacional, un convenio sobre «Con-

trataciones Transparentes» para discutir con la ciudadanía el pliego de la licitación para la recolección de residuos. La discusión permitió la modificación del pliego y el ahorro de varios millones de pesos al municipio. A partir de esta experiencia, el ejecutivo municipal de Morón incorporó sistemáticamente a OSC en muchas de las políticas públicas fundamentales como derechos humanos, la creación del Defensor del Pueblo, la apertura de la Oficina Anticorrupción y otras medidas para transparentar los asuntos públicos.

Argumentos en Contra de la Sociedad Civil

Luego de décadas de apostar a la sociedad civil como motor de la democratización y el desarrollo económico y social, desde varios ámbitos (académico, político y gubernamental) y a la luz de la crisis económica mundial, ha resurgido con fuerza la idea que un estado más capaz e interventor es quien debe ponerse al frente de esas tareas. En verdad, los supuestos que demonizaban al estado en relación al crecimiento económico han mostrado su falsedad. Esta es una verdad con la que sólo podemos estar de acuerdo. Sin embargo, este resurgir del estado está siendo acompañado por un crítica sustantiva al rol de la sociedad civil en su conjunto en particular sobre el accionar de las OSC. Como Acuña (2007) ha señalado recientemente, la sociedad civil no debe ser pensada como sinónimo de todo lo bueno y bello. Hay múltiples ejemplos que muestran OSC con valores y prácticas que distan mucho de ser democráticos y progresistas. En todo el mundo, y la Ar-

gentina no es excepción, desde grupos mafiosos hasta los *skinheads,* hay una plétora de OSC indeseables. Sin ir más lejos, el 17 de Mayo del 2009, miembros de una OSC de origen piquetero (MTR-Movimiento Teresa Rodríguez), atacaron con consignas antisemitas el acto de celebración del 61º aniversario de la creación del Estado de Israel en la ciudad de Buenos Aires. El MTR tiene entre sus funciones la administración de planes sociales otorgados vía el gobierno nacional y provincial (de Buenos Aires). Según información del Diario Clarín, el MTR administra un total de 800 planes sociales denominados «Planes Trabajar.» Como vemos, una OSC dedicada supuestamente a la gestión social manifiesta violentos componentes autoritarios y discriminatorios. A este respecto es conveniente recordar que el art. 213 bis del código penal sanciona con prisión a aquellos miembros de organizaciones que «quieran imponer sus ideas por la fuerza.» Asimismo, el gobierno nacional a través del ministro de Justicia y Seguridad afirmó a ese mismo diario que éstas OSC tienen a los pobres de rehenes:

> «El ministro de Justicia y Seguridad, Aníbal Fernández, dijo ayer que los responsables del ataque al acto por Israel tienen como «rehenes» a los pobres con los planes sociales. Fernández se refirió a imágenes televisivas que mostraban a presuntos punteros tomando lista a los manifestantes durante la protesta del martes frente a los tribunales de Comodoro Py a favor de la liberación de los detenidos. «Están porque necesitan del beneficio para vivir», agregó. Un vocero de Fernández afirmó que el ministro «no sabía», hasta anoche, que la Justicia les había

> secuestrado 800 planes sociales en Florencio Varela y que se refería a hechos en general. Fernández contó que en el 2000 cuando era ministro de Trabajo del gobernador bonaerense Carlos Ruckauf, un grupo de piqueteros encabezado por Roberto Martino, el actual vocero del FAR, tomó su cartera por varias horas.»Cuando acababa de entrar a mi oficina intentaron entrar unas 200 personas (al Ministerio) y después entraron y lo tomaron todo. Los cuatro pisos, y estuvieron desde las 7.30 hasta las 12 del mediodía». «Después detuvimos 59 personas, entre ellas a este cachivache (de Martino) que estuvo 40 días detenido» hasta que obtuvo una decisión judicial que lo benefició, agregó Fernández. Luego, Martino fue uno de los fundadores del Movimiento Teresa Rodríguez. (Diario Clarín, jueves 21 de Mayo, 2009)

Sin ir a casos tan extremos como éste, es cierto también que el funcionamiento interno de muchas OSC que dicen promover los derechos ciudadanos no es para nada democrático. En un libro reciente, Armony (2004) muestra justamente este fenómeno en relación a OSC dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos en la Argentina. De acuerdo a la investigación llevada adelante por este autor, muchas OSC dedicadas al *advocacy* no tienen un funcionamiento interno democrático y sus estrategias de acción para avanzar con sus respectivas agendas distan mucho de generar cooperación y solidaridad. En resumen, no pocas OSC impulsan la democratización por medios no democráticos.

En relación a este problema, es importante recalcar que la sociedad civil no opera en el vacío, sino en un contexto polí-

tico, social, cultural y económico determinado. En un contexto de alta corrupción, clientelismo y personalismo como es el argentino, es de esperar que las OSC se vean afectadas por estas tendencias. A estos argumentos críticos en torno al funcionamiento de las OSC se vincula la ya mencionada desigualdad entre las mismas y su alta dependencia a los donantes de carácter público y privado debido a los escasos y poco diversificados recursos disponibles. La corrupción y el clientelismo han sido señalados como más factibles de ser encontrados en el accionar de OSC que se dedican a proveer, distribuir o monitorear la gestión de bienes tangibles. Sin embargo, también es verdad que las OSC que se dedican al *advocacy* pueden incurrir en estas mismas prácticas.

En resumen, las OSC actúan en un medio ambiente de *darwinismo social*, en donde las relaciones personalistas con fundaciones y funcionarios del estado proclives a financiar proyectos que dan «buena imagen» son significativas. En un contexto de recursos escasos, las OSC entran en una competencia de mercado con riesgo de transformarse en lo que expertos indican como OSC supermercadistas, es decir, dispuestas a ofrecer su know-how organizativo en cualquier tema que los donantes sugieran. Esto da por tierra en cierta medida con la autonomía que persiguen en teoría las OSC en relación a sus agendas.

Otro argumento relevante en contra del protagonismo de las OSC es el debate sobre la supuesta representatividad que ellas se arrogan pero de la cual carecen. La mayoría de los estudiosos de la sociedad civil argentina concuerdan que la crisis de representación en el país, agudizada al extremo con

la crisis económica del 2001-02, explica la reciente gran expansión e importancia como actor social de las OSC. La pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de los representantes democráticamente elegidos están en la raíz de la nueva legitimidad, representatividad y buena imagen de la que en general gozan las OSC (Tabla 3). En el contexto del «Que se vayan todos» (slogan usado por la ciudadanía en contra del ejecutivo y legislativo durante la crisis del 2001-02), las OSC vendrían a ser un sustituto funcional de las instituciones democráticas representativas. Es así que todas las encuestas consultadas otorgan un gran nivel de aceptación de las OSC por parte de la opinión pública.

Tabla 3 Percepción de la Corrupción en distintas Instituciones

Institución	Puntaje	Institución	Puntaje
Partidos Políticos	4,6	Impuestos	3,6
Parlamento/Legislatura	4,6	Medios de comunicación	3,5
Policía	4,4	Fuerzas Armadas	3,4
Poder Judicial	4,3	Instituciones Sanitarias	3,3
Aduanas	4,2	Instituciones Educativas	3,1
Registros y permisos	3,8	Instituciones Religiosas	3,0
Servicios Públicos	3,7	**ONG'S**	**2,9**
Empresas Privadas	3,7	**Nivel Promedio**	**3,7**

Fuente: PNUD/BID/GADIS (2004)

Sin embargo es válido preguntar: ¿A quiénes representan realmente las OSC? En el caso de organizaciones tradicionales, como sindicatos o sociedades de fomento, podríamos decir

que representan a sus miembros. Pero muchas de las OSC nacidas en las últimas décadas no representan a nadie porque no tienen miembros mas allá de sus comités ejecutivos. En muchos casos, su incidencia política y social no depende del número de miembros sino de las habilidades de su staff.

Argumentos a Favor de la Sociedad Civil: Un Contra-factual

No hay duda que las críticas sobre la existencia de componentes negativos al interior de la sociedad civil son válidos. No todas las OSC en la Argentina promueven valores democráticos y no todas apuntan con su accionar a mejorar la calidad de la democracia o un desarrollo equitativo y sustentable. También es cierto que en un contexto de alta corrupción, clientelismo y personalismo las OSC en muchos casos no escapan a estas tendencias. Pero frente a esta realidad es importante plantear un contra-factual: ¿Cómo sería la calidad de la democracia en la Argentina sin la proliferación de OSC que hoy se registra? Para la teoría democrática, la pluralidad y diversidad social que viene aparejada con el crecimiento y la diversificación de OSC son características positivas para el florecimiento de una democracia de mejor calidad. Lo que está en juego es la creación de una «sociedad abierta», condición necesaria para una democracia de alta calidad (Méndez 2002). En definitiva, como sugerí arriba, las OSC son contexto-dependientes. Los defectos que atribuimos a las OSC en Argentina también están presentes en otras dimensiones de la

vida democrática del país, incluyendo por cierto el estado y otros cuerpos representativos. Sin embargo, la gran proliferación y diversidad actual de las OSC, es básicamente un aspecto positivo para la vida democrática y tiene la potencialidad de ser un antídoto contra reversiones autoritarias y un agente activo en el mejoramiento de la calidad de la democracia.

Con respecto a quiénes representan las OSC, es importante resaltar que en la Argentina las mismas no se arrogan la representación de toda la sociedad civil. Tanto las OSC que se dedican a la implementación de proyectos sociales como las que se dedican a *advocacy* no utilizan un discurso totalizante. No existe un discurso sobre «la sociedad civil» o «el tercer sector» o «las ONGs». Con diferencias en los márgenes, las OSC han adoptado un *«lenguaje de derechos.»* Esto es, un leguaje que reivindica derechos de la ciudadanía, ya sea a tener empleo, servicios sociales y una vida digna, así como también a la información pública o a la seguridad ciudadana[11]. En términos generales, un discurso de auto-representación basado en el «lenguaje de derechos» contribuye positivamente a crear un ambiente favorable a la vigencia del estado de derecho y al cumplimiento de la ley. También indica un reconocimiento a la supremacía del régimen democrático como forma de gobierno y el respeto a la representatividad de las instituciones políticas que el mismo contiene.

Si bien las OSC no se arrogan la representación de la sociedad civil en su conjunto, está claro que consideran su par-

[11] Para discusión sobre el lenguaje de derechos en la sociedad civil argentina ver Smulovitz (2007).

ticipación e incidencia en la gestión pública como un aspecto central del proceso de representación política. La críticas surgidas al accionar de las OSC con el típico argumento de «nadie las votó,» reflejan una visión puramente electoralista de la democracia y una concepción delegativa del régimen político (O'Donnell 1994). En esta visión, el proceso de representación política se resume al momento del acto eleccionario, y entre elecciones el mandato del ejecutivo es entendido como el ejercicio del poder sin concesiones a otras instancias.

Sin duda, votar es un derecho básico de la ciudadanía, pero es sólo uno de ellos. Existen otros derechos ciudadanos fundamentales, sin los cuales la misma efectividad del voto está en riesgo. Aún una estrecha (procedural) definición de la democracia necesita incluir otros derechos, como los derechos a la asociación autónoma de los ciudadanos y a la libertad de expresión. Estos derechos son algunas de las «libertades circundantes» del régimen político, sin las cuales el acto de votar carece de sentido (O'Donnell 2004). En particular, como Fox (1994) argumenta en su trabajo sobre la sociedad civil en México, la efectividad de la asociación autónoma es de mayor importancia para los miembros marginados de la sociedad, quienes prácticamente tienen sólo este recurso para hacer que su voz sea escuchada en el proceso político. Como Gutmann (1998) destacó: «Sin el acceso a una asociación que esté dispuesta y sea capaz de hablar por nuestras opiniones y valores, tenemos una muy limitada capacidad para ser oídos por mucha otra gente o para influir en el proceso político, a menos que resulte que seamos ricos o famosos (p. 3)».

En este sentido, las prácticas clientelísticas por funcionarios de estado, líderes políticos y punteros partidarios interfieren con el derecho a la asociación autónoma de los ciudadanos pobres y les impide la acción colectiva por medio de, primero, la coacción y/o cooptación de líderes y activistas populares; segundo, creando incentivos para la competencia suma-cero entre organizaciones populares en un contexto de recursos escasos y, tercero, generando *desconfianza* entre los mismos ciudadanos pobres a través de la comúnmente percibida desigualdad en la distribución de recompensas clientelísticas (algunos obtienen algo, otros nada) (Ippolito-O'Donnell 2008). El miedo a la perdida de ventajas materiales, la poca cooperación entre las organizaciones, y la desconfianza inter-personal se refuerzan mutuamente y entorpecen la acción colectiva.

Al nivel local, las máquinas políticas partidarias crean una estructura de incentivos negativos para la asociación autónoma y la acción colectiva. Es una experiencia común en la mayor parte de los países de América Latina, (y mi propia investigación en Argentina apunta también en esa dirección), que para convertirse en candidato se debe primero ganar las elecciones internas del partido. Esto se lleva adelante principalmente creando un electorado leal en los vecindarios, mediante la promesa de distribuir recompensas clientelísticas. Las máquinas políticas operan no sólo por medio del intercambio de servicios por votos en las elecciones generales sino también, y quizás más importante, en las elecciones internas partidarias. Distritos o vecindarios leales dan ventaja a líderes partidarios para convertirse en candidatos y evitar la competición partidaria interna, así como para acceder a recursos estatales o

partidarios. En este esquema, las asociaciones vecinales condescendientes juegan un papel importante, no sólo como beneficiarias sino también como eje de una red de distribución de recompensas clientelísticas. En este contexto, cualquier expansión de participación autónoma a nivel local es percibida como un riesgo que puede dañar las oportunidades de los políticos locales para convertirse en candidatos. Esta situación implica que, mientras a nivel nacional las elecciones tienden a reforzar la mayoría de las veces la legitimidad de la democracia como régimen político, a nivel local se desatan prácticas antidemocráticas y clientelísticas que afectan adversamente la autonomía y las capacidades organizacionales del ciudadano pobre. Esta misma lógica opera aún cuando no se celebren elecciones internas, ya que se utilizan los mismos mecanismos para demostrar el poder de movilización de algunos punteros, quienes así consiguen lugares en las listas de candidatos cuando ellas son decididas por los líderes partidarios.

¿Por qué es el derecho de asociación en organizaciones autónomas importante desde la perspectiva de los ciudadanos pobres después de todo? Sen definió el *desarrollo como libertad* como la «expansión de las capacidades de la gente para llevar adelante la vida que valoran y tienen razón de valorar» (1999:18). Esta expansión depende de la eliminación de la opresión y la provisión de servicios básicos. Aún así, como el sociólogo Evans argumenta persuasivamente en su respuesta a Sen, la expansión de las capacidades individuales depende crucialmente del logro de las *capacidades colectivas.*

«En la práctica, mi capacidad para elegir la vida que tengo razón de valorar a menudo depende de la posibilidad de mi

acción conjunta con otros que tienen razones para valorar cosas similares» (Evans 2000:56).

De esto sigue que «fomentar la expansión de tales medios de acción colectiva es primordial para la expansión de la libertad». (*ibíd*.). Existe otra forma importante en la cual las violaciones al derecho de asociación autónoma subvierten la calidad de la democracia. Recientemente Peruzzotti (2006) ha argumentado que la representación democrática tiene dos caras. Una son las elecciones como fuente de accountability o rendición de cuentas vertical. Sin embargo, el proceso de representación no solo ocurre en época de elecciones. En su discusión de Manin (1995), Peruzzotti sostiene que deberíamos avanzar más allá de un modelo de representación centrado en las elecciones y observar la actividad de representación que tiene lugar *entre* elecciones. Peruzzotti entiende la segunda cara de la representación democrática como una compleja serie de interacciones que representados y representantes desarrollan en la esfera pública entre elecciones. Una característica clave de la representatividad no es solo el momento decisional-electoral, sino también «los procesos de deliberación y negociación que suceden entre elecciones en el ámbito de la esfera pública» (Peruzzotti 2006: 19). En este sentido, este autor concluye que deberíamos tomar en cuenta cómo las diversas formas de organización y participación ciudadana alimentan la dinámica del gobierno representativo. En resumen, la violación del derecho de asociación autónoma –como ocurre bajo el clientelismo– subvierte el espacio público al limitar las oportunidades de los ciudadanos pobres de organizarse, deliberar, participar colectiva-

mente y hacer que sus voces sean efectivamente escuchadas en el proceso político.

Por otra parte, Méndez resume adecuadamente el complejo debate de la representatividad de las OSC desde otra perspectiva que vale la pena mencionar.

> «Estas organizaciones [OSC] tampoco pueden ser medidas por su «representatividad»: no aspiran a representar a ningún número de ciudadanos ni a sector alguno, por lo que esta categoría no puede aplicárseles. Su mérito, en todo caso, está en la calidad de la información con que cuentan a partir de su experiencia en sus temas, en su capacidad para divulgar esa información, en el rigor con que la analizan y en la validez empírica de las propuestas que formulan. Todo ello puede resumirse en una categoría que sí les es aplicable a las ONG: la «credibilidad», que es también un criterio objetivo para determinar a qué ONG debemos escuchar y a cuáles no.» (Méndez 2004).

OSC, control social e innovación institucional

El modelo democrático vigente en Argentina encierra una dualidad. Por un lado, en las últimas dos décadas, lo mismo que en otros países de la región, ha aumentando y se ha consolidado una forma de control social que podemos definir como desde «arriba», esto es el control que ejercen los repre-

sentantes y otras instituciones estatales sobre los ciudadanos. Esto se hace patente en la durabilidad del clientelismo político y/o la compra de votos, así como en la implementación de políticas sociales focalizadas y profundamente anti-universalistas, iniciadas con las reformas económicas neoliberales, que no han hecho mucho más que estigmatizar a sus beneficiarios, restringir su libertad e incrementar la dependencia personal y grupal de muchos ciudadanos. Estas formas de control desde «arriba» son una negación de principios básicos de la democracia. Por otro lado, en el mismo período también ha habido una expansión importante de mecanismos de participación y control ciudadano de carácter semi-directo y no convencionales. Estos mecanismos de control desde «abajo», es decir desde los ciudadanos y/o sus organizaciones hacia los representantes, vienen a complementar la celebración de elecciones periódicas. En conjunto son lo que la literatura especializada llama mecanismos de *accountability* (o rendición de cuentas) vertical. Algunos ejemplos son las Audiencias Públicas, Consultas Populares, Iniciativa Popular y Revocatoria de Mandato. En un libro de próxima publicación, Abal Medina et al. (2009) sugieren una nueva dimensión de *accountability*, en la cual la sinergia entre sectores del estado y la ciudadanía desemboca en una forma «mixta» de control. Ejemplos de esta accountability mixta son las Auditorías Ciudadanas[12] llevadas adelante por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y el Programa

[12] Para un estudio detallado ver Escuder (2008)

Carta Compromiso con el Ciudadano impulsado por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. En su conjunto estas innovaciones en materia de rendición de cuentas podrían implicar la emergencia de un modelo institucional democrático inédito en la Argentina. En ese ámbito las OSC tienen un papel importante a jugar.

Paradojas de la *Accountability*

Si bien es en el ámbito de la rendición de cuentas y la transparencia donde las OSC tienen un perfil alto, esta cuestión encierra una paradoja. La rendición de cuentas y la transparencia no siempre es una característica central del funcionamiento *interno* de las OSC. Aquí de nuevo se hace presente la desigualdad entre las OSC ricas y altamente profesionalizadas y las que no lo son. Las altamente profesionalizadas están mejor capacitadas para llevar adelante rendición de cuentas, ya sea a los donantes o a sus beneficiarios directos o indirectos. Esto no significa que lo hagan, pero están mejor capacitadas para ello. Es por esto que los donantes tienden a reforzar la desigualdad entre las OSC ya que prefieren apoyar a las que pueden «rendir cuentas.»

Uno de los aspectos mencionados por miembros de las OSC más pobres es la dificultad en llevar adelante los trámites referidos a la rendición de cuentas. OSC ricas pueden recurrir incluso a auditorias externas. Esto no implica total transparencia, ya que estas OSC no siempre indican los montos exactos recibidos ni la asignación específica a proyectos y/o

actividades. Por ejemplo, revisando los informes de las principales OSC dedicadas a *advocacy* disponibles en sus páginas de web, solo CELS refiere exactamente los montos recibidos/asignados de acuerdo a proyectos emprendidos.

Un trabajo reciente sobre transparencia y rendición de cuentas al interior de OSC en América Latina (Cruz y Pousadela eds. 2008) sostiene la falta de un ambiente general propicio a la *accountability*, lo cual también afecta negativamente al mundo de las OSC. Específicamente, en Argentina, aunque las OSC manifiestan interés tanto estratégico como simbólico de llevar adelante procesos de rendición de cuentas exhaustivos, este no es un ítem prioritario en sus agendas (Marsal y Blanco Toth 2007).

Nueva fiscalidad y sociedad civil: El poder del estado

En nombre de la transparencia y una nueva cultura tributaria, la AFIP (Agencia Federal de Ingresos Públicos) exigió en 2005 un reempadronamiento de las OSC para determinar cuáles calificaban para recibir las exenciones impositivas correspondientes. Este cambio de política en relación al encuadre legal impositivo tuvo como corolario la aparente desaparición de unas 20.000 entidades que no se informaron a tiempo o no contaban con capacidad para llenar los requisitos indispensables de la operatoria. La política impositiva, junto con el monopolio del uso legítimo de la coerción, es una atribución básica del estado. Como la experiencia de los países de-

sarrollados muestra, las atribuciones en materia fiscal del estado son fundamentales para la construcción de una democracia de alta calidad. Así vemos que en esos países, aunque con diferencias entre ellos, una política fiscal adecuada fue condición *sine qua non* para el desarrollo de políticas sociales comprensivas y universalistas que apuntaran a la reducción de la desigualdad social. Asimismo, a través de la política impositiva, el estado puede intervenir en la formación, promoción y en el peor de los casos la desarticulación de las OSC, generando incentivos tanto para la formación de OSC como para motivar a posibles donantes. También puede incrementar la transparencia del sector con regulaciones claras y efectivas. Según miembros de OSC, la Argentina requiere de un amplio debate sobre un marco legal-fiscal que promueva de manera expeditiva la expansión y mayor transparencia de las OSC. El reempadronamiento ordenado por la AFIP en el 2005 tenía como uno de sus objetivos transparentar al sector, pero dejó a muchas OSC al margen de la ley y no logró avanzar en esa meta.

Resumiendo algunas cuestiones

1) Las OSC en la Argentina no se arrogan la representación de toda la sociedad civil, sino que más bien utilizan un «lenguaje de derechos» para articular su discurso. En general, ese lenguaje contribuye a propiciar un ambiente general favorable para el cumplimiento de la ley y la consolidación de un estado de derecho democrático.

2) Existen indudablemente conflictos al interior del mundo de las OSC. Un clivaje central es la división entre OSC ricas y OSC pobres. La falta de recursos diversificados promueve un darwinismo social entre las OSC, y genera competencia y desconfianza entre organizaciones que en otras circunstancias podrían cooperar en temas de interés común. Por supuesto que también existen tensiones entre las OSC por cuestiones ideológicas, como ser el álgido debate sobre la seguridad ciudadana, ya que a pesar de defender el «derecho» a la seguridad ciudadana, las supuestos centrales del debate entre algunas OSC son radicalmente diferentes. Si bien es el cumplimiento de la ley lo que está en juego, hay énfasis antagónicos que van desde posiciones progresistas a ultra-conservadoras en lo que respecta a propuestas de reforma al código penal y procesal. Ejemplos de OSC con posiciones radicalmente opuestas al respecto son la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) vs. la Fundación Axel Blumberg, que promueve la ampliación de las capacidades punitivas de la legislación penal.

3) La política del poder ejecutivo nacional hacia muchas OSC ha sido el *divide et impera,* otorgándoles recursos discrecionalmente; esto agudiza aún más la desigualdad entre las OSC. En cuanto a los partidos políticos, también hemos visto que utilizan algunas OSC como extensión de la maquinaria política en momentos electorales, afectando adversamente la capacidad organizativa de los sectores más empobrecidos, sobre todo en el nivel local. Hoy no pocas OSC y sus líderes están cumpliendo en gran

medida la función que cumplían en otras épocas los comités barriales de los partidos políticos.

4) Si bien no hay una teoría general sobre la incidencia política de las OSC (Leiras 2007) podemos afirmar que en relación a la agenda pública es en general limitada. Sin movilización de la ciudadanía en un número significativo en base a los temas planteados por las OSC, ellas se transforman más que nada en un insumo de los medios de comunicación. Entrevistas con periodistas de los medios nacionales revelan que las OSC no son un poder fáctico, y que su capacidad de establecer temas en la agenda dependen de la coyuntura política y de la propia agenda de los medios, no al contrario[13]. Un ejemplo a citar es el informe del 7 de Junio de este año, donde el diario Perfil difunde varios trabajos de Poder Ciudadano y de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), dos OSC dedicadas a la transparencia y rendición de cuentas. Estos informes tomaron carácter masivo debido al interés de Perfil en el tema, pero no implicaron en absoluto un evento del tipo «lanzamiento de informe», como sucede con estudios realizados por otras instituciones, como por ejemplo Latinobarómetro o PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Existe una asociación difusa entre medios y OSC, donde la iniciativa suelen tenerla los medios. Estos pue-

[13] Al respecto ver la pertinente investigación de Periodismo Social para el período 2005-2006 que revela que solo el 7 por ciento de los contenidos que los diarios publican en el cuerpo central tiene como fuente a las OSC.

den por sí solos influir en la agenda pública, no así las OSC, al menos que consigan una amplia movilización de la ciudadanía por alguna cuestión puntual. Un ejemplo ilustrativo es la epidemia del dengue que se desató en el país en Marzo del 2009. La OSC Red Solidaria liderada por Juan Carr, una organización con alto prestigio y llegada a los medios, ya había advertido en el verano del 2007 en un programa de TV por cable sobre la necesidad urgente de tomar medidas preventivas. Sin embargo, este no fue un tema prioritario para los medios hasta que estalló la epidemia.

5) A pesar de las múltiples cooptaciones que ejercen los poderes ejecutivos a todos los niveles (nacional, provincial y municipal), existen sinergias productivas entre gobierno-estado-sociedad civil. Esto se registra entre algunas OSC y sectores de la burocracia estatal más comprometidos con el proceso de democratización. En este sentido, es a nivel local donde se registran los ejemplos más autónomos y positivos. Estos ejemplos siempre implican la formación de algún tipo de red en que se vinculan actores del gobierno, las OSC y ciudadanos movilizados.

6) La falta de financiación estable genera el éxodo de las OSC de muchos activistas altamente capacitados. La mayor parte de ellos emigra para formar parte del staff de agencias del estado o de donantes. También están los que deciden lanzarse a la carrera política parlamentaria. Así las OSC se ven perjudicadas en la formación de sus cuadros (si bien parece que muchos llevan al emigrar la agenda de

sus OSC de origen a sus nuevos puestos de trabajo). La forma de circulación entre los cuadros de las OSC y las funciones ejecutivas-legislativas en la Argentina parece ser también en una sola dirección, en detrimento de las OSC.

7) Las agendas de las OSC han sido en Argentina en parte influidas por la agenda de los donantes internacionales. Bajo el paradigma neoliberal anti-estatal y de la sociedad civil como la generadora de todo lo bueno, muchas OSC vieron limitados sus recursos para llevar adelante agendas realmente autónomas. Hoy, muchos de los que propiciaban programas de políticas sociales focalizadas son los nuevos defensores del estado como eje de la economía y la redistribución. En este aspecto es importante recalcar que existen coaliciones sólidas entre donantes internacionales, universidades privadas y OSC de alto perfil que monopolizan la mayor parte de los recursos disponibles. Estas coaliciones, si se realiza un mapa antropológico de relaciones de parentesco, están sustentadas en buena medida en relaciones personales. En un sentido esto responde a relaciones personalistas y conductas *risk-adverse* de los responsables de las carteras de donaciones. Esto se registra no sólo en Argentina, sino también en otros países de la región.

8) Las OSC en Argentina han crecido exponencialmente en las últimas dos décadas. Como vimos, en el período 1995-2005 las organizaciones registradas pasaron de 50.000 a 100.000 aproximadamente. La incidencia económica es más incierta de medir en un contexto de *default informacional* en el que ni siquiera las estadísticas sobre la

inflación a nivel nacional son confiables. A pesar de ello, gracias al esfuerzo de algunos estudiosos de las OSC podemos decir que al menos durante la década del 1990s el sector comprendido por las OSC contribuía en 5 % al PIB, empleaba alrededor de 400.000 personas y contaba con 1.500.000 voluntarios (Roitter 1999).

Conclusiones

Según el último informe de Freedom House (2009) ya mencionado, los dos aspectos básicos que dan prueba fehaciente del retroceso en derechos políticos y civiles en Rusia, Paquistán, Kenia, Egipto, Nigeria y Venezuela son los ataques sostenidos a la libertad de asociación y de expresión. En estos países los regímenes de turno se dedican sistemáticamente a reprimir, cooptar y/o manipular las expresiones autónomas de la sociedad civil, incluida la prensa. Esto es sin duda un llamado de atención. A pesar de los argumentos en contra que se puedan hacer sobre la sociedad civil, la advertencia de Freedom House tiene que dejar en claro que así como no toda la sociedad civil es buena, no todo lo que viene del estado lo es.

Los organizadores de este proyecto nos convocaron a avanzar en tres cuestiones centrales. Primero, cómo asegurar que las OSC no sean utilizadas como mecanismos de canalización de recursos públicos con objetivos de corrupción o malversación; segundo, cómo podría mejorarse las relaciones virtuosas entre las OSC y el sistema político representativo; y

tercero, cuáles son los desafíos de reglamentación colocados por las OSC que aseguren su autonomía y transparencia. Las tres cuestiones a mi entender apuntan a fortalecer las OSC en su institucionalidad y autonomía. En relación al primer punto, es importante señalar que las OSC pueden ser mecanismos de canalización de recursos, tanto públicos como privados, con objetivos de corrupción o malversación. Es fundamental por ello la consolidación de una **política impositiva efectiva y transparente** hacia las OSC. El reempadronamiento exigido por la AFIP en el 2005 pudo haber sido una iniciativa positiva en esa dirección. Sin embargo, como ya mencioné, desde la perspectiva de las OSC careció de la difusión e instrumentación adecuada. La formación de OSC para la canalización de fondos mal habidos proviene tanto del sector público como del privado y requiere por ello no solo de una política fiscal sino también de una política de estado que estimule al sector y a la vez promueva su transparencia. Hay que recordar que históricamente, estados fuertes imbuidos de principios democráticos han generado legislación tendiente a construir sociedades civiles fuertes y democráticas. Aquí hay un déficit del estado de derecho que no es responsabilidad de las OSC. Sin embargo, cabe destacar que en la Argentina las OSC no han generado un frente común en pos de dicho marco legal. En un nivel menor de abstracción, **políticas sociales más universalistas** serían un coadyuvante para generar una sociedad civil más transparente y menos cautiva del estado. Universalismo y estado de derecho junto con una política fiscal progresista son condición para una sociedad civil vibrante y transparente.

En cuanto al segundo ítem, la manera de mejorar las relaciones entre las OSC y el sistema político, en la coyuntura actual de la Argentina, implica la difícil tarea de lograr lo que Evans (1997) acuñó como «autonomía enraizada» (*embbeded autonomy*). Avanzar en círculos virtuosos entre sociedad civil y sistema político representativo implica fomentar vínculos claros y constructivos entre las OSC y segmentos del estado y/o el sistema representativo, en especial ejecutivos y legislaturas municipales. Esto mucho depende hoy, en el contexto de una cultura política personalista, de personalidades y relaciones personales y no de mecanismos institucionales consolidados. La generación de tales mecanismos es uno de las grandes tareas pendientes en Argentina, asi como en otros países de la región.

En cuanto a los desafíos de reglamentación para asegurar transparencia y autonomía en relación a las OSC, ya fueron planteados: **un marco legal e impositivo coherente y progresista.**

Vuelvo al argumento de Tocqueville: las instituciones de la democracia constitucional no son suficientes para hacer frente a la posible tiranía del estado. A pesar de las dificultades, sigue siendo la sociedad civil y con ella las OSC la garantía de un sistema democrático que no sucumbe a las tentaciones autoritarias del poder. Corremos el riesgo de rendirnos a la sospecha de Madison y Rousseau sobre las asociaciones como la base social del faccionalismo. A pesar de las dificultades, la breve historia de la sociedad civil en la Argentina en los últimos veinticinco años muestra lo contrario. La reivindicación actual del estado como casi exclusivo agente econó-

mico y social encierra el peligro de asignar un rol residual a la sociedad civil. Esto debe ser una señal de alarma no solo para las OSC, sino también para cualquier ciudadana/o altamente comprometido con la expansión de la democracia y la equidad social.

Referencias

Acuña, C. (2007) en C. Acuña y A. Vacchieri eds. *La Incidencia Política de las Sociedad Civil.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Acuña, C, E. Jelín y G. Kessler orgs. (2006) *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso.* Buenos Aires: IDES.

Alonso, G. (2009) «Sociedad civil y políticas sociales: El caso argentino en los años recientes», en C. J. Arnson, A. C. Armony, C. Smulovitz, G. Chillier, E. Peruzzotti, con G. Cohen eds. *La «nueva izquierda» en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Armony, A. (2004) *The Dubious Link. Civic Engagement and Democratization*. California: Stanford University Press.

Carothers, T. (1999) *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve.* Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.

CIVICUS/GADIS (2006) *La Sociedad Civil por Dentro: tiempo de crisis, tiempo de oportunidades. Índice Cívicus de la Sociedad Civil Argentina (2004-2005)*. Buenos Aires: Civicus/Gadis.

Cruz, A. e I. Pousadela eds. (2008) *Ver a través. Poder, Rendición de cuentas y Sociedad Civil.* Montevideo: ICD.

De Tocqueville, A. (1961) *Democracy in America*. Vol. I & II New York: Schoken Books.

Escuder, M. L. (2008) «Auditoría Ciudadana: La Participación Ciudadana en Políticas Públicas», en A. Lissidini et al. *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

Evans, P. (2002). «Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen's *Development as Freedom*.» *Studies in Comparative International Development* 37(2): 54-60.

Evans, P. ed. 1997. *State-Society Synergy. Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California Press.

Fox, J. (1994). «The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico.» *World Politics* 46(2): 151-184.

Freedom House, Radio Free Europe/Radio Liberty, Radio Free Asia (2009) *Undermining Democracy. 21st Century Authoritarians*. Report JUNE.

Gutmann, A. (1998). «Freedom of Association: An Introductory Essay.»*Freedom of Association*. A. Gutmann ed. New Jersey: Princeton University Press.

Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge: Harvard University Press.

Ippolito-O'Donnell, G. (2008) «La subversión del espacio público en América Latina», en *Metapolítica,* Vol. 12, # 57, enero-febrero.

Leiras, M. (2007) «La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas», C. Acuña y A. Vacchieri eds. *La Incidencia Política de las Sociedad Civil.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Marsal, P. (2005) *¿Cómo se financian las ONGs Argentinas? Las donaciones de Fundaciones de los Estados Unidos (1999, 2000 y 2001).* Buenos Aires: Editorial Biblos.

Marsal, P. y M.E. Blanco Toth (2007) *Las organizaciones de la sociedad civil PUERTAS ADENTRO. Un estudio sobre la transparencia y la rendición de cuentas*. Buenos Aires: Editorial Dunken.

Méndez, J. (2004) «Sociedad civil y calidad de la democracia» en PNUD, *La democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos El debate conceptual sobre la democracia.* New York y Buenos Aires: PNUD.

O'Donnell, G. y P. Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Vol. IV. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

O'Donnell, G. 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5 (1):55-69.

O'Donnell, G. 2004. Human Development, Human Rights, and Democracy. En *The Quality of Democracy. Quality and Applications*, edited by G. O'Donnell, J. V. Cullel y O. Iazzetta. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Peruzzotti, E. (2006). *Two Approaches to Representation*. XXVI Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.

PNUD/BID/GADIS (2004) *Índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina. Total país*. Buenos Aires: Edilab Editora.

Putnam, R. D., con R. Leonardi, y R. Y. Nanetti. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Periodismo Social «Las organizaciones del sector social en los medios de comunicación 2005-2006.» www.periodismosocial.org.ar (nota: Las ONGS en los medios argentinos).

Roitter, M., R. Rippetoe y L. Salamon (1999). *Descubriendo el sector sin fines de lucro en Argentina* (CNP/ CEDES).

Roitter, M. (2009) «Perfil de la Inversión Social Privada en Argentina». Buenos Aires: GDFE/CEDES.

Smulovitz, C. (2007) «Organizaciones que Invocan Derechos. Sociedad Civil y Representación en la Argentina», en Sorj, B. y M. D. Oliveira eds. *Sociedad Civil en América Latina: Crisis y Reinvención de la Política.* Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.

Warren, M. E. (2001) *Democracy and Association.* Princeton y Oxford: Princeton University Press

ONG, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA EN CHILE POST AUTORITARIO

Gonzalo Delamaza

Habiendo transcurrido ya 20 años desde el tránsito pacífico de la dictadura militar a la democracia, muchos de los procesos que en ese contexto surgieran, han madurado o evolucionado de diferente forma, en un período de continuidad y estabilidad política. Uno de ellos se refiere a la sociedad civil organizada, específicamente a aquella fracción denominada «organismos no gubernamentales». Surgieron en nombre de una nueva autonomía de la sociedad civil, cuando el Estado estaba en manos del régimen militar y las libertades democráticas se hallaban suprimidas. Han mantenido esa orientación, pero su situación interna y externa ha cambiado. ¿Qué rol cumplen hoy día? ¿Cuál es la naturaleza de sus rela-

ciones con la política y el Estado? ¿Hasta que punto se han consolidado institucionalmente? Esas y otras preguntas se abordan en este trabajo, que apunta a valorar los avances y retrocesos del sector no gubernamental, examinando de este modo sus contribuciones al desarrollo democrático del país.

Este trabajo argumenta que la sociedad civil no es un ente aislado de las condiciones políticas, económicas e institucionales que prevalecen en el país. En la evolución democrática post 1990, no se han creado en Chile las estructuras organizativas e institucionales necesarias para canalizar la participación ciudadana y fortalecer a la sociedad civil en una perspectiva de equidad. Por ello las nuevas expresiones y dinámicas de la sociedad civil –entre ellas las ONG– tienden a reproducir las desigualdades no superadas del desarrollo chileno. Ello plantea desafíos de transformación política e institucional que permitan corregir esos rasgos y dinamizar la vitalidad propia de la sociedad civil y enriquecer la gobernabilidad democrática.

Surgimiento del sector no gubernamental

A fines de los '70 y durante los años '80 del siglo pasado, surgió un nuevo tipo de organizaciones en el país, que luego pasó a ser llamado «organismos u organizaciones no gubernamentales» (ONG), conocidas inicialmente como «instituciones de apoyo» y «centros de estudio» –al tiempo que lo mismo sucedía en otros contextos de América Latina y el mundo–. La particularidad era que ello ocurría bajo un régi-

men militar dictatorial que había destruido el sistema político, dejando pocos espacios a la sociedad civil y reprimiendo activamente las manifestaciones que se le oponían. Vale decir que las ONG nacieron fuera –y muchas veces en contra– del Estado dictatorial de la época. Esa situación contrastaba con la pauta histórica de constitución de la sociedad civil chilena, claramente vinculada con un Estado en permanente ampliación a través de un sistema político pluralista, crecientemente inclusivo y relativamente estable. Dicha pauta había durado por casi 50 años.

Con la transición democrática, iniciada tardíamente a fines de los 80, la «elite» del sector no gubernamental ingresó al Estado, canalizó hacia este la cooperación internacional solidaria con Chile y aprovechó lo acumulado en el espacio no gubernamental para implementar nuevos programas y acciones. Como era previsible, ello debilitó a las ONG y las articuló de un modo subordinado –como prestadoras de servicios externalizados– con un Estado más activo, pero que heredó el diseño institucional y político elaborado en los años ochenta, con capacidades limitadas de reforma del mismo.

El espacio de acción de la sociedad civil fue siendo llenado con nuevas expresiones: las organizaciones microlocales creadas por el Estado u orientadas a hacer viable la política social estatal; las organizaciones de voluntariado, mayoritariamente de origen católico; las fundaciones sustentadas por el gran empresariado para realizar acción social, principalmente concentradas en educación; las organizaciones de *advocacy* en torno a temas de derechos, ligadas a organismos internacionales (principalmente liberales) y empresariales (princi-

palmente conservadores); los *think tanks* de alto impacto en las políticas públicas; las ONG de desarrollo, herederas de la etapa anterior, tensionadas entre su rol de ejecutoras externas de la política estatal y su interés por mantener autonomía y propuesta; y, en el último tiempo, movimientos ciudadanos urbanos, con tendencia a concentrarse en grupos de ingresos altos y medios.[14]

El artículo se inicia con una breve digresión histórica sobre la sociedad civil chilena. Luego discute las condiciones de surgimiento de las ONG bajo la dictadura, estableciendo aquellos elementos de «herencia» del período democrático anterior, así como los «novedosos», propios de aquél período, que hicieron posible la emergencia del sector. Luego analiza el impacto sobre el sector no gubernamental de la restauración de un Estado activo en políticas públicas en los años noventa, en un contexto de democracia de baja intensidad y débil movilización social. Una cuarta sección analiza la diversidad actual de lo que podríamos llamar «sociedad civil de nuevo tipo» (con componente profesionalizado e impacto público) y su capacidad de incidencia sobre las agendas públicas. Ello obliga a conocer las estructuras que se han establecido para la participación de la sociedad civil en lo público, lo cual nos lleva de regreso al Estado. Finalmente el artículo propone una estrategia de

[14] Como el foco de este trabajo está en las ONG, no incluimos aquí las organizaciones sociales tradicionales (sindicatos, juntas de vecinos y organizaciones funcionales de base) que siguen existiendo en gran número, aunque con poco poder.

profundización democrática con participación ciudadana como un contexto en el cual se podría reforzar tanto la política representativa como la participación de la sociedad civil en el espacio público.

La sociedad civil chilena ¿de dónde venimos?

Cada sociedad es particular en su conformación y en las pautas de su desarrollo. Por ello no corresponde hablar de «la sociedad civil en Chile» como si aquella fuese una entidad sustancial trans-geográfica que se «expresa» o «manifiesta» en un lugar particular. Antes bien, la sociedad civil chilena se ha conformado de acuerdo a ciertas características propias de la evolución histórica del país. Comprender esas particularidades que la configuran dentro de la totalidad social, evaluar el impacto de la *path dependence* que ello puede significar, es lo primero que hay que hacer.

La sociedad civil chilena comparte con otras situaciones similares en la región aquello de que en Chile «el Estado es la matriz de la nacionalidad, la Nación no existiría sin el Estado», según la radical afirmación del historiador chileno Mario Góngora. Pero a lo anterior deben agregarse algunas particularidades que en Chile fortalecieron ciertas dimensiones de ese Estado y debilitaron a la sociedad a la que regía. En primer lugar la guerra. Por una parte la larga guerra entre mapuches y españoles. Chile es el único país de América donde los pueblos originarios no fueron derrotados por la corona española sino que firmaron un

acuerdo de paz, a través del Tratado de Quilín en 1604 luego de 60 años de guerra. La mantención y defensa de la frontera fue prioridad estatal durante la colonia. Durante la formación de la República, a lo largo del siglo XIX el Estado se vio involucrado en la guerra de la Independencia, en la guerra con España y dos guerras contra Perú y Bolivia. Se agrega a ello la derrota armada de los liberales a manos de los conservadores en 1830, las guerras civiles de 1851, 1859 y 1891 y la campaña militar de ocupación del territorio mapuche en 1880 / 81.

Un segundo rasgo que reforzó el centralismo de la conducción militar en el Estado, fue la debilidad de las elites regionales, que fueron derrotadas una y otra vez en beneficio de la capital. Por último, el orden político establecido desde los años '30 del siglo XIX, fue de carácter liberal y extremadamente excluyente. A pesar que predominó la democracia electoral, durante el siglo XIX el 90% de la población quedaba fuera de las decisiones políticas. La ampliación efectiva hacia los grupos populares se fue haciendo –desde el Estado– a partir de fines de los '30, con los gobiernos del Frente Popular y con la reforma a la ley electoral de 1958 que, unida al fin de la exclusión legal de los comunistas que regía desde 1947, abrió un período de florecimiento democrático. Duró apenas 15 años: la dictadura militar le puso fin de manera radical en 1973.

Durante parte del el siglo XX se vivió el predominio del sistema político y los partidos como los grandes mediadores de los intereses sociales, articulados parcialmente en grandes movimientos nacionales, aunque también con

grandes exclusiones.[15] Aunque no predominó entre la política y la sociedad civil chilena el clientelismo propiamente tal –que se dio más en los niveles locales– puede decirse que la sociedad civil perdió autonomía y se fue haciendo crecientemente corporativa, asociada a los proyectos estatales.

De tal manera que tenemos un país con un Estado unitario, centralizado y con componentes autoritarios; un ordenamiento institucional que mantuvo la vigencia de la democracia durante gran parte del siglo XX. Sus características permanentes fueron el elitismo en lo político, el liberalismo en lo económico y la persistencia de la desigualdad y la exclusión social (aunque con períodos de mayor integración). La sociedad civil tuvo tradición de autonomía en el siglo XIX, pero luego se articuló al proyecto estatal bajo la mediación política de los partidos.

Antecedentes del Sector No Gubernamental: la «beneficencia» y los organismos «de desarrollo y promoción»

Los antecedentes de lo que hoy llamamos ONG se encuentran de modo más directo en un cierto segmento de la

[15] Una de esas exclusiones importantes la constituyen los grupos indígenas, reconocidos legalmente como tales, recién a mediados de los años '90 del siglo XX. Hay que recordar que al momento de la independencia de Chile, el territorio que se independizó no incluía ninguno de los grupos indígenas, que fueron incorporados más tarde, sin excepción, por medio de acciones bélicas -territorios mapuche en sur; aymará, quechua y atacameño en el norte; rapa nui en la Isla de Pascua-; cuando no directamente exterminados (k'aweskar, selk'nam y yámanas en el extremo sur del país)..

sociedad civil organizada que no son las organizaciones sociales representativas o corporativas. Se trata más bien de otro tipo de instituciones, mayoritariamente surgidas de la Iglesia Católica o vinculadas a ella de diferentes formas. Dichas instituciones desarrollaron innumerables actividades de intervención social y educativa desde muy temprano en la historia del país. La Iglesia Católica en el contexto de la colonización española fue un agente estatal, volcado hacia la sociedad y con una enorme influencia cultural. Luego de la independencia comienza la separación entre Iglesia y Estado, pero la primera mantiene un conjunto de privilegios institucionales y continúa ejerciendo su influencia en la cultura y la sociedad. Como se verá, es desde esa matriz que surge gran parte de las ONG que subsisten hasta hoy.

Históricamente la beneficencia surgió asociada a la función de la Iglesia Católica en la administración colonial, la que se proyectó en educación y salud, así como en atención de huérfanos y ancianos. Es con el advenimiento de las corrientes liberales en el siglo XIX, que buscaban la separación entre Iglesia y Estado, que surge la educación pública y los establecimientos de salud dejan de ser administrados por las congregaciones religiosas. Sin embargo la labor educativa se mantiene, tanto orientada hacia sectores de elite como también hacia sectores populares y, especialmente, campesinos. Lo mismo ocurre con la acción asistencial dirigida a adultos mayores, niños huérfanos y otros grupos.

Junto a la iniciativa eclesial también se va desarrollando lo que hoy podría llamarse «filantropía privada», normalmente asociada a los aportes en dinero y especies que las clases adi-

neradas hacían a la propia Iglesia para su labor social, como también a iniciativas particulares que los ricos del siglo XIX fueron tomando en el ámbito educativo, de la vivienda, la alimentación, la atención de madres y otras.

Durante los años de ascenso de la labor estatal en políticas sociales, a partir de los años '20 y especialmente desde 1938 en adelante, estas instituciones no desaparecen, sino que se complementan con el sector público de diversas maneras, sea cubriendo áreas a las cuales éste no llega o bien recibiendo el financiamiento público para la realización de sus tareas, como en el caso de la atención a «menores en situación irregular» desde los años '40. Más tarde, la política de subvenciones para la realización de acciones sociales y el apoyo político del gobierno militar a diversas iniciativas asistenciales favoreció su desarrollo durante los años '80. Estas son instituciones que operan con un modelo mixto de gestión profesional –normalmente apoyada por un directorio con componentes empresariales– y acción voluntaria en hospitales, centros de atención de niños, etc. Estas instituciones se vienen a sumar a un amplio sector preexistente que había sido creado durante el siglo XX y que recibe financiamiento público (Fundación Niño y Patria, vinculada a la policía; Casa Nacional del Niño y otras).[16] Con todo, las principales iniciativas asistenciales continúan hasta la fecha vinculadas a la

[16] También el régimen militar fomentó una extensa red de voluntariado femenino con fines proselitistas, dirigido por las esposas de los miembros de la Junta Militar, estructura que se reproducía en regiones y comunas. Algunas de esas fundaciones subsisten hasta hoy con apoyo estatal.

Iglesia Católica, como la Fundación Las Rosas, Caritas Chile y el Hogar de Cristo (ver más adelante).

Otro sector importante de organizaciones tradicionales son las basadas principalmente en la membresía, cuya labor es asistencial y/o de servicio, al mismo tiempo que han servido como vehículo de sociabilidad de las clases medias urbanas. Algunas de ellas son capítulos nacionales de organizaciones internacionales, como la Asociación de Guías y Scouts (fundada en 1911), la Cruz Roja Internacional (nacida en 1903), el Ejército de Salvación y los Clubes de Leones y Rotarios (ambos nacidos en Chicago a comienzos del siglo XX). Otras son de carácter nacional, como el Cuerpo de Bomberos, nacido en 1851 y que agrupó a las corrientes no católicas, como los masones y los inmigrantes extranjeros de raíz protestante. Algunas de ellas reciben transferencias permanentes de parte del Estado chileno, a través de la Ley de la Polla Chilena de Beneficencia, por ejemplo.

En términos generales este sector de asociaciones privadas manifiesta una importante continuidad en el tiempo, al igual como ocurre con las organizaciones gremiales corporativas de las elites económicas. Desde el siglo XIX han venido actuando con impacto significativo en áreas como salud, atención de niños, educación y otros. Antes del surgimiento de las políticas sociales universalistas, estas instituciones gozaron de bastante autonomía, en la medida que se inscribían en las relaciones propias del «patronato» entre Iglesia y Estado.[17]

[17] Muy tempranamente, sin embargo, a partir de 1832 también el Estado comienza a actuar en el área, constituyendo las Juntas de la Beneficencia

Más tarde, lo hicieron articuladas a la labor estatal y financiadas por éste. La corriente de asistencia a los pobres «desde arriba» es complementada con aquella que responde más bien a pautas de asociatividad de sectores medios, no vinculada a confesiones religiosas, que también lleva adelante acciones asistenciales.

Otro sector donde se asoció estrechamente Estado y sociedad civil fueron las instituciones de educación superior. De las ocho universidades existentes en el país en 1973, sólo las dos universidad nacionales eran estatales: la Universidad de Chile (fundada en 1842) y la Universidad Técnica del Estado, nacida de la Escuela de Artes y Oficios (1849), ambas surgidas en plena construcción republicana. Sin embargo las otras seis contaban con activa participación de entidades no estatales. En algunos casos correspondían a corporaciones privadas relevantes en la vida nacional como la Iglesia Católica (Universidades Católicas de Santiago, Valparaíso y del Norte) y la Logia Masónica (Universidad de Concepción). En otros a iniciativas privadas de profesionales, empresarios y filántropos, como ocurrió con la Universidad Austral de Valdivia y la Universidad Federico Santa María en Valparaíso, respectivamente, nacidas durante el siglo XX. Hasta 1980 estas instituciones fueron las únicas que impartieron educación superior y contaron con financiamiento estatal para su trabajo. Aunque desde ese momento han surgido un conjunto de otras universidades privadas, sólo las nombradas y sus derivaciones conforman el

Pública, que se reglamentan de modo unificado en 1886, dependiendo de la sección de Higiene y Beneficencia del Ministerio del Interior (Teixido, S. y Chavarri, R. Mapeando las Fundaciones en Chile, Santiago de Chile, 2000)

Consejo de Rectores y continúan recibiendo recursos directos del Estado, aunque estos han disminuido significativamente en relación a la envergadura actual de los establecimientos.

En cuanto al origen histórico de las hoy llamadas ONG de desarrollo, las primeras instituciones fueron creadas durante el período de gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964–1970) en relación con el proyecto político de cambio social que buscaba integrar a sectores campesinos y de pobres urbanos a través de políticas de promoción y reforma. Es el caso de organismos de estudio y formación de profesionales como el Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Instituto Latinoamericano de Doctrina Económica y Social (ILADES) y otros ligados principalmente a la Compañía de Jesús. También se crean otras instituciones más orientadas a la educación popular y la extensión social, como el Instituto de Educación Rural (IER) y el de Promoción Agraria (INPROA), y otros igualmente vinculados a la Iglesia Católica y preocupados de la problemática agraria, la pobreza urbana y los problemas sociales. En estos centros se elaboró el pensamiento político de la «promoción popular» –inspirado por el jesuita belga Roger Vekemans, quien a su vez también participó de la creación de la Escuela de Sociología de la Universidad Católica–, y se formó varias generaciones de profesionales y dirigentes sociales, que participaron del proceso político y de cambio institucional entre 1964 y 1973. Muchas de estas instituciones verán transformada su labor producto de las condiciones posteriores a 1973.

También como producto de la reforma universitaria de fines de los años sesenta, se amplió significativamente el vínculo entre las universidades y el mundo social, incluyendo

los sectores populares, así como surgieron diversos centros de estudio multidisciplinarios, particularmente en la Universidad Católica. Lo propio ocurrió al interior del Estado, que conformó importantes equipos de profesionales y técnicos para abordar las tareas de la reforma agraria, el desarrollo social urbano, la gestión de la producción y la distribución de las empresas estatizadas durante la Unidad Popular (1970 – 1973). El posterior cierre de todos esos espacios como consecuencia del golpe militar de 1973, significó la emigración de importantes cuadros fuera de la institucionalidad pública y académica. Muchos de ellos conformaron luego algunas de las principales ONG durante el período dictatorial.

Destacan en esta breve síntesis histórica: la presencia y proyección de la Iglesia Católica en diferentes ámbitos de la acción social, educativa y cultural; la definición de las instituciones en torno a lo confesional; el rol activo del Estado en el soporte y promoción de estas organizaciones y un grado alto de consolidación institucional de las expresiones «de la sociedad civil» en este campo.

La mesa de tres patas y el Estado ausente

El fenómeno conocido como ONG se expande en el contexto creado por la dictadura militar, al cerrar los espacios de participación y aplicar una política económica de fuerte impacto negativo sobre las condiciones de vida de los sectores populares. Ello llevó al surgimiento de sucesivas oleadas de organismos que combinaron la atención a problemas sociales y

de derechos humanos vulnerados con acciones de organización, educación, concientización y agitación política y social.

La importancia de la Iglesia como institución protectora ante los abusos estatales fue fundamental para el surgimiento de organismos de defensa de los derechos humanos, como el Comité Pro Paz, luego Vicaría de la Solidaridad y otras durante los años '70. Paralelamente, se organizaron la Oficina de Coordinación de Asistencia Campesina (OCAC) y organismos de apoyo a las iniciativas populares de subsistencia. También surgen centros académicos independientes a partir de instituciones universitarias que los excluyeron –el Programa de Investigaciones Interdisciplinarias en Educación (PIIE) y la Corporación de Estudios y Planificación (CIEPLAN) nacieron originalmente en la Universidad Católica– y se reconvierten otros, como la intergubernamental Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) –donde fueron acogidos los académicos exonerados de la Escuela de Sociología y el Centro de Estudios de la Realidad Nacional de la Universidad Católica– y la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), ligada a la Democracia Cristiana.

Surgimiento de las ONG: La Mesa de Tres Patas

> La mayor cantidad y variedad de ONG surgió durante la década de los '80, sustentadas por la cooperación no gubernamental y la solidaridad obtenida por el exilio chileno para las acciones dentro del país. Los espacios no gubernamentales fueron decisivos para la rearticulación de la iniciativa so-

cial y política en diferentes segmentos de la sociedad chilena. Detrás de la emergencia del movimiento de ONG estaba la evolución de una estrecha alianza e intercambio de propósitos, estrategias y metodologías de trabajo entre tres actores, lo que hemos llamado la «mesa de tres patas»: a) Una cooperación internacional de vocación democrática, políticamente interesada en América Latina e influenciada por las corrientes del exilio latinoamericano, especialmente el chileno. Destacan aquí la cooperación oficial de países europeos gobernados por la socialdemocracia; la no gubernamental ligada a iglesias, sindicatos y otros organismos y, mediados de los ochenta, el apoyo norteamericano a la democratización en Chile. b) Una generación de profesionales y técnicos de clase media con formación académica y experiencia de militancia social y política en los movimientos sociales y políticos o participación en el gobierno a partir de mediados de los años '60. Dichos profesionales fueron exonerados de los puestos públicos, marginados de las universidades y perseguidos por la dictadura militar y encontraron refugio y nuevos espacios de actuación en las ONG. c) Líderes sociales, comunitarios y militantes políticos de base que se entregaron sin pausa a la reconstrucción de los vínculos y valores del movimiento social popular. Proporcionaron el anclaje social y la legitimidad al movimiento de las ONG, al tiempo que recibieron apoyo para su subsistencia y actuación social.

Como puede advertirse con facilidad, tras el fenómeno de las ONG estaban los partidos políticos, los dirigentes sociales y los profesionales vinculados al Estado y a la política. Es decir los actores provenientes de la «matriz sociopolítica

clásica» del desarrollo chileno, tratando de rearticularse en medio de condiciones difíciles. Como «paraguas» actuaba la Iglesia Católica, un actor múltiple: político, de la sociedad civil y para-estatal hasta hacía poco tiempo. Y con un apoyo externo que no se veía desde los tiempos de la Alianza para el Progreso y su sustento a la «revolución en libertad» de Eduardo Frei.

El sistema de cooperación que se estructuró en aquél tiempo operó con gran eficacia, pero no en términos de impacto cuantitativo en el desarrollo o en la resolución de los problemas de los sectores marginado. Fue cualitativa y políticamente eficiente, en cuanto a activar diferentes procesos: creando nuevos espacios de movilización democrática; innovando en metodologías de organización social; enfrentando práctica y participativamente problemas nuevos de la sociedad chilena; permitiendo la subsistencia material y social de una franja de personas con vocación y compromiso democrático; investigando las transformaciones de la sociedad y desarrollando diversas propuestas para el futuro. Tuvo importantes momentos de protagonismo en el período que nos ocupa. Ello a pesar de que el sector no gubernamental, cada vez más amplio y diversificado, tuvo que operar en condiciones inéditas de informalidad jurídica, vacío institucional y regulatorio, al margen de la legalidad o en contra de ella, desprovisto de canales de interlocución, apoyo o facilidades oficiales y sin esquemas de representación social. Antes bien, su acción fue de expresión cultural y social, promoción y asistencia técnica.

Una ilustración de la evolución de los años ‘80 se expresa en impresiones como la de un analista norteamericano, quien, refiriéndose al caso chileno, comenta: «Hacia 1990, mientras

el régimen del general Pinochet llegaba a su ocaso, la sociedad civil chilena se había hecho más compleja, variada y, en muchos aspectos, más talentosa, especializada y competente e innovadora que en cualquier momento previo de su historia».[18] De hecho, este sector contaba con mucha más acumulación de conocimientos y experiencia en una infinidad de materias de interés público que el propio Estado. De algún modo esa «mesa de tres patas» logró impactos políticos internos, a pesar de permanecer completamente fuera de las estructuras estatales. Este contexto explica algunas de sus características: financiamiento externo, articulación con el mundo social popular y con los actores políticos, marginación de la institucionalidad, falta de visibilidad pública y capacidad innovadora.

El Regreso del Estado: ya nada es como fuera

Durante la primera mitad de los '90 todos los componentes del sistema de cooperación no gubernamental sufrieron modificaciones significativas. Y emergió un nuevo actor, el Estado, a través de las políticas públicas reactivadas, especialmente en el área social. Se produjo una verdadera transferencia tecnológica y en cierta medida también de legitimidad desde las ONG al nuevo gobierno: tanto por la vía de algunos de sus cuadros profesionales más calificados, como por la acumulación técnica y política en materia social, que sirvió

[18] Loveman, B. Las ONG chilenas, su papel en la transición a la democracia. En: Reilly, C. compilador, Nuevas políticas urbanas. Arlington, 1994.

de base a las nuevas iniciativas estatales. La cooperación internacional, por su parte, que había proporcionado el sustento material al sistema, se orientó a apoyar al nuevo gobierno, lo que era consistente con su orientación política previa y con el hecho de que sus interlocutores principales ahora estaban en el gobierno. El movimiento social se reconstituyó de manera autónoma, sin requerir ya el soporte de las ONG, que lo hacía dependiente. El sindicalismo alcanzó interlocución formal con las nuevas autoridades y el empresariado, mientras los grupos de pobladores, jóvenes y otros, se fragmentaron en diversas organizaciones e iniciando un vínculo con los municipios en proceso de democratización. El compromiso político alcanzado para hacer posible la transición, se proyectó en la contención de las demandas populares y la desactivación de estrategias de movilización que pudiesen alterar el curso de la restauración institucional. La iniciativa pasó a manos del nuevo gobierno el que desarrolló nuevos programas y políticas, evitando el surgimiento de formas de acción colectiva al margen del diseño de la transición controlado por la cúpula gubernamental y política.

De este modo, en los años noventa, el sector no gubernamental se vio con menos vínculos sociales, privado de sus fuentes de financiamiento y buscó la alianza con el sector público para la implementación de los nuevos programas sociales. Esta relación, sin embargo, se dio en términos de consultoría y ejecución de proyectos y no contempló el reconocimiento de las ONG de desarrollo como un fenómeno nuevo y distinto que debía permanecer e institucionalizarse. Tampoco se compensó la pérdida de recursos de cooperación internacional, pues los nuevos fondos públicos se dirigieron hacia la imple-

mentación de los programas públicos, donde las ONG, en competencia con empresas y organizaciones sociales, debieron postular para hacerse cargo de los servicios externalizados.[19]

Es importante destacar que el regreso del Estado no significó una vuelta al viejo «Estado de Compromiso», ni el protagonismo de los partidos políticos. Tampoco involucró un nuevo sistema de cooperación –esta vez nacional– que apuntara al fortalecimiento de la sociedad civil. El diseño de gobernabilidad de la transición fue negociado por una elite política muy reducida, conformada por los que dejaban el gobierno y los que lo asumían, en un marco constitucional, económico y de instituciones políticas débilmente modificado. Su orientación principal fue mantener el crecimiento económico –sobre bases neoliberales– y normalizar la institucionalidad política asegurando la estabilidad, par lo cual se entregó un poder de veto a la minoría pro dictadura. El principal campo donde se intentó producir cambios fue el de la política social: incrementando el gasto, focalizando en nuevos sectores, creando nuevas reparticiones y programas, etc.

Si bien se reconstituyó el sistema político y los principales partidos tradicionales volvieron por sus fueros, la verdad es que el sistema político ya no cumplió el papel de antaño, perdiendo gran parte de su capacidad mediadora. El sistema

[19] Las condiciones de competencia por los fondos públicos establecidas por el Estado, han generado también situaciones de conflicto entre las organizaciones sociales de base, especialmente las Juntas de Vecinos, y las ONG conformadas por profesionales, que aparecen como «mediadoras» de los recursos destinados a la politica social.

presidencialista con hegemonía del Ministerio de Hacienda, la institucionalidad centralizada y los fuertes límites del propio proceso de transición que todos querían cuidar, fue haciendo que los partidos perdieran prestigio y funcionalidad. En su lugar aparecieron las políticas y programas sociales del gobierno en interlocución directa con grupos comunitarios y un abanico más variado de actores de la sociedad civil, en gran medida fomentados por el propio gobierno, los empresarios y nuevas corrientes provenientes del exterior.[20]

¿Una nueva sociedad civil? El campo de disputa de una sociedad desigual

¿Cómo ha evolucionado el espacio no gubernamental desde el regreso de la democracia? El espacio de acción de la sociedad civil fue siendo llenado con nuevas expresiones con baja articulación y vinculación mutua: el archipiélago de la sociedad civil. En primer término se puede mencionar el enorme contingente de organizaciones, principalmente microlocales, creadas por el Estado u orientadas a hacer viable la política social estatal. Como puede verse en la siguiente tabla, la inmensa mayoría de las organizaciones responde a ese patrón: de pequeño tamaño y alcance y, generalmente, con alguna participación en políticas públicas o fondos estatales o comunales.

[20] Hemos analizado la evolución de las vinculaciones entre la acción gubernamental y la dinámica social en sus diferentes variantes en G. Delamaza: Tan Lejos Tan Cerca. Sociedad Civil y Políticas Públicas en Chile. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2005.

Tipo de Organización	Cantidad
Las mayoritarias (más de 3.000 en el país)	
Junta de Vecinos	11.402
Club Deportivo	8.549
Centro de Padres y Apoderados	8.096
Sindicato	7.374
Comité Allegados	4.455
ClubAdultos Mayores	3.470
Asociación Gremial	3.264
Comité de Pavimentación	3.063
Entre 1.000 y 2.999 asociaciones en el país	
Comunidad de Agua; Centro de Madres, Grupo Artístico; Club, Corporación, Comunidad Indígena, Organización de Salud, Taller Laboral, Cooperativa, Bomberos	16.845
Entre 100 y 999 asociaciones en el país	
Centro Cultural, Fundación, Grupo Scout, Centro Juvenil, Agrupación Empresarios, Organización de Mujeres, ONG, Organización Agrícola, Comité de Seguridad Ciudadana, Organización Estudiantil, Unión Comunal, Colegio Profesional, Asociación Indígena, Comité de Agua Potable, Comité de Desarrollo Local, Comité Habitacional	7.101
Menos de 100 asociaciones	
Organización Ecológica, Comité de Adelanto, Organización de Hecho, Organización de Consumidores, Asociación de Propietarios	244
Otras	9.505
TOTAL	**83.386**

Elaboración propia a partir de PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Chile, 2000. pp.:302 – 303[21]

[21] Para tener un punto de comparación respecto de la significación de esta cantidad de asociaciones (donde no se incluyeron las religiosas), baste

En cuanto a los objetivos principales de este mundo asociativo, estos resultan congruentes con lo expresado.

Objetivos de las Organizaciones	Porcentaje
Potenciación Estratégica	25,2
Sociabilidad	22,1
Adelanto-Mejora Calidad de Vida	18,1
Fomento-Promoción	13,7
Apoyo Mutuo	5,8
Administración-Gestión	4,1
Asistencia	2,9
Expresividad Artístico-Espiritual	2,8
Otros	2,0
Sin Información	3,3
TOTAL	**100**

Elaboración propia a partir de PNUD: *op. cit*. p. 130

En cuanto a las ONG que hemos analizado precedentemente, se han evidenciado trayectorias diversas.

En el caso de las organizaciones asistenciales, también llamadas «de voluntariado», son instituciones que durante los últimos años han logrado un importante posicionamiento público a través de los medios masivos, el que utilizan para captar gran cantidad de fondos del público. Las campañas generadas desde las organizaciones de la «matriz jesuita» como

decir que la misma metodología aplicada en Argentina arrojó un número menor de organizaciones (79 mil) para un país con el doble de población.

el Hogar de Cristo, Un Techo para Chile y otras, han producido una importante movilización voluntaria de jóvenes, principalmente estudiantes universitarios de sectores medios y altos. Estas instituciones promueven un modelo de trabajo que combina voluntariado, financiamiento a través de mecanismos de donación privada directa (campaña de socios, entrega de vueltos en los supermercados, colectas públicas), donación privada con franquicia estatal, aportes directos e indirectos del gobierno y gestión empresarial a gran escala, tanto en la gestión interna de la institución como en áreas de negocios y alianzas estratégicas.[22]

Junto a las fundaciones tradicionales surgen otras recientes, vinculadas a sectores empresariales o simplemente a personas acaudaladas, dedicadas a labores asistenciales más específicas. Eluden las acciones de connotación política o confrontacional, pero presionan al Estado por la ampliación de los mecanismos de estímulo a las donaciones privadas por la vía de franquicias y otros mecanismos. Por ejemplo cuando el gobierno de Ricardo Lagos reguló las donaciones, estableciendo que un porcentaje de ellas iría a constituir un Fondo de Ayuda Social al que accederían las organizaciones que no

[22] En el caso del Hogar de Cristo esto incluye una empresa funeraria (ahora concesionada mediante una «licencia»), una constructora de viviendas sociales, un «banco de los pobres» y alianzas estratégica con un canal de televisión y una cadena de supermercados. Los distintos organismos se vinculan entre sí al modo de un holding de empresas. NESsT, Hogar de Cristo: Mobilizing Social Resources. Case Studies Nº 2, 2000. http://www.nesst.org/documents/HogardeCristoinglespage1FINAL.pdf

tienen capacidad de llegar al gran público, se produjo una cerrada reacción de las grandes organizaciones de voluntariado, junto a la disminución drástica de las donaciones de las grandes empresas, lo que llevó al gobierno a negociar una reforma acorde a sus planteamientos.

En la actualidad se aprecia la emergencia de un sector «neoasistencialista», formado por aquellas organizaciones de gran tamaño que se han asociado al sector empresarial, adoptando sus modelos de gestión y recibiendo sus aportes. Algunas de ellas –como Un Techo para Chile– movilizan una gran cantidad de voluntarios jóvenes, especialmente del sector universitario y desarrollan una activa política de presencia en medios de comunicación. Otro sector importante de fundaciones apoyadas por el empresariado, que tiene acceso a diferentes franquicias a la donación, se dedican a educación y a la cultura. Por último, destaquemos algunas dedicadas a jóvenes en riesgo social, como Fundación Esperanza –establecida por un senador de oposición para atención de drogadictos– y también varias dedicadas a microcrédito y microemprendimiento, un sector muy privilegiado por el empresariado, con acceso a abundante financiamiento público (Fundación Trabajo para un Hermano; Fundación BanIgualdad –establecida por el ex candidato presidencial de la derecha, Joaquín Lavín, según el modelo de Banco de los Pobres–; Fondo Esperanza, del Hogar de Cristo; entre otras).

Las grandes empresas también han constituido fundaciones, de acuerdo a la tendencia denominada de «responsabilidad social empresarial». Es el caso de la Fundación Escondida –del holding neozelandés BHP Billiton– y Pelambres –del

Grupo chileno Luksic–, ambas de la gran minería del cobre; Pehuén –de la empresa de generación eléctrica Endesa–, Telefónica; Arauco –de Celulosa Arauco–; entre muchas otras. Ninguna de ellas es fundación donante en el sentido de la filantropía profesionalizada de los países del norte. Antes bien son ejecutoras directas de acción social o apoyo discrecional a establecimientos educativos o de asistencia en diversos rubros. Un modelo de mayor involucración con el sector público, estrategias de corresponsabilidad social e incluyendo donaciones, está presente en la Fundación AVINA –del empresario transnacional Schmitheini– y Carmen Goudie –del holding chileno DERSA– en la región de Coquimbo. Un caso completamente atípico lo constituye la Fundación Pumalín, del millonario ecologista estadounidense Douglas Tompkins, que ha comprado grandes extensiones de terreno en el sur de Chile para donarlas al Estado como territorios de preservación ecológica. Por su orientación, esta es la única fundación sometida permanentemente a críticas provenientes del sector empresarial y grupos políticos conservadores, dentro y fuera del gobierno. El registro de Fundaciones indica que existen unas 900 de ellas, sin embargo no se sabe cuantas están activas y cuantas no.

El *outsourcing* del vínculo del Estado con la sociedad civil

Un caso especial lo constituye la Fundación para la Superación de la Pobreza, entidad nacida originalmente como un Consejo Asesor del Presidente de la República durante el

período de Frei Ruiz-Tagle (1994 – 2000), presidido por el empresario, ex ministro del gobierno de Patricio Aylwin y muy vinculado a la Iglesia, Alberto Etchegaray. También tiene un directorio con importante presencia empresarial y fuertes vínculos con la Iglesia Católica, sin que por ello haya adoptado la línea más confesional de muchas de sus pares, ni tampoco la modalidad de gestión proveniente del sector privado. Se trata de una organización financiada por el presupuesto público (a través del Ministerio de Planificación y el Ministerio del Trabajo). Su origen y financiamiento estatal le permite cumplir un rol de interlocución hacia las políticas públicas en materias de pobreza y ha desarrollado una importante movilización de jóvenes profesionales y universitarios a través de programas de alcance nacional. De hecho estos programas representan la «externalización» del vínculo entre Estado y sociedad civil en zonas de pobreza, a través de una Fundación privada.

El otro intento de *outsorcing* en cuanto al vínculo con el sector no gubernamental lo constituyó el Fondo de las Américas, originado en la conversión de deuda bilateral con Estados Unidos, con un patrimonio de 20 millones de dólares. Era administrado por un Consejo Mixto donde participaba el gobierno y las ONG beneficiarias del Fondo. Fue destinado íntegramente al sector no gubernamental para proyectos de medio ambiente. Una vez terminado los recursos, no hubo voluntad gubernamental de renovar el fondo en acuerdo con Estados Unidos, ni tampoco incorporarlo como partida del presupuesto nacional. La estrategia de los responsables del Fondo fue constituir la Fundación de las Américas, como entidad privada que, sin embargo, seguiría administrando

fondos públicos (como el Fondo Global de la Lucha contra el SIDA) y participando de concursos y licitaciones públicas. Sin embargo, a la fecha de elaboración de este trabajo –2009– el Secretario Ejecutivo del Fondo, junto a otros funcionarios del mismo están procesados por mal uso de los recursos asignados para el Fondo Global. Ello ha significado un descrédito importante para nuevas formas de asociación entre Estado y ONG, no sujetas a la modalidad de concursos de proyectos y licitación para la ejecución de los programas públicos, erosionando la legitimidad del sector no gubernamental como actor de lo público.

Durante los años '90 las ONG de desarrollo, en cambio, se fueron desperfilando en su espacio de acción por varias razones: disminución del financiamiento internacional, emigración de cuadros profesionales, desaparición de instituciones, presencia cada vez más relevante de las funciones de consultoría al gobierno en la actividad de las instituciones, pérdida de la capacidad de investigación y propuesta, y debilidad de sus redes asociativas. Las ONG han intentado diversas instancias de articulación, manteniéndose desde 1991 la Asociación Chilena de ONG (ACCION), que agrupa a varias decenas de ellas y que ha sido un interlocutor constante de estas instituciones en el espacio público y frente a las autoridades. ACCION tiene capacidad de seguimiento y monitoreo de las políticas públicas, al menos en el área de participación social y derechos humanos.

También existen redes sectoriales, siendo más fuertes aquellas que cuentan con algún apoyo o vínculo internacio-

nal. Dos sectores pueden ser considerados con cierta fuerza en este sentido: medio ambiente y mujeres y género. En este último caso, además, se ha conseguido un importante impacto en la definición y operación de la política gubernamental en pro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esto permite a las ONG de mujeres una importante actividad de estudio, asistencia técnica y respaldo de los programas gubernamentales, junto a una actuación en el campo de las redes internacionales dedicadas al tema.[23] También las ONG dedicadas a temas indígenas son relevantes en este sentido, aunque sus vinculaciones con el movimiento social indígena no son del todo orgánicas. Las redes de infancia y adolescencia, también muestran este perfil, pues junto a las redes internacionales, se vinculan a una política social activa por parte del gobierno.

En el caso de las ONG medioambientales la situación es, en general, de mayor conflicto con el gobierno, así como también con el gran empresariado dedicado a la explotación de recursos naturales. Las ONG medioambientales han desarrollado campañas de gran efecto como la oposición a las centrales hidroeléctricas en el Alto Bío Bío; el acuerdo con la industria forestal para certificación medioambiental luego de

[23] La situación de las organizaciones de base del movimiento de mujeres es significativamente menos favorable: cuentan con mucho menos apoyo externo, no participan de las redes especializadas de profesionales en temas de género (organismos de Naciones Unidas, redes globales) y su relación con el gobierno está mucho más relacionada a la ejecución de programas en los cuales no han participado como creadoras.

publicar un inserto en el New York Times denunciando la situación en Chile y la actual campaña «Patagonia Sin Represas», apoyada también desde el exterior. Un campo de alta visibilidad pública son las organizaciones de *advocacy* en torno a temas de derechos. Entre ellas podemos distinguir aquellas ligadas a organismos internacionales, que tienen una orientación más «liberal». En este campo ha sido muy importante el rol de la Fundación Ford en Santiago, que ha apoyado sistemáticamente los temas de derechos de las mujeres, minorías sexuales y derechos humanos.

Así tenemos organismos como el Observatorio de Derechos Humanos, surgido de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, que realiza monitoreo sistemático de este tema en el presente. También el Observatorio de Derechos Indígenas, la Corporación Humanas, el Observatorio de Equidad y Género y el Foro Chileno de Derechos Sexuales y Reproductivos. También, apoyada inicialmente desde la agencia holandesa NOVIB, está la Corporación GENERA, dedicada a campañas en torno a abusos de poder contra los ciudadanos y ciudadanas. La principal limitación de estos organismos es que su difusión depende del sistema de medios de comunicación, fuertemente concentrado en términos de propiedad y sesgado hacia posiciones conservadoras.

También tienen presencia en Chile las redes internacionales dedicadas a temas específicos, entre las que desatacan Amnesty International, que no interviene mayormente en la problemática nacional y Greenpeace dedicada a temas de medioambiente, con agresivas campañas comunicacionales. La de mayor impacto es, en todo caso, Transparency Interna-

cional (a través de Chile Transparente), por la enorme importancia que le ha concedido el gran empresariado y el sistema de medios a la agenda de transparencia y fiscalización del sector público. De hecho existen diversas otras ONG dedicadas al tema y recientemente se ha dictado una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, cautelada por un Consejo Público Privado –compuesto por representantes de gobierno y oposición– con atribuciones para fiscalizar y obligar al gobierno.

Un *advocacy* de alto perfil público, es la que realizan las Fundaciones conservadoras financiadas por el gran empresariado. Las más importantes en términos de influencia son las establecidas por Agustín Edwards, el dueño de la cadena periodística El Mercurio. Son fundaciones con un lugar preeminente en la agenda pública, por el poder de su fundador y por la inmediata repercusión que su actividad tiene en el sistema de medios. Así ocurre con la Fundación Paz Ciudadana, prácticamente la única que genera agenda en torno al tema de seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia y la Fundación País Digital, dedicada a temas de gobierno electrónico.[24] Cuentan en sus Directorios con empresarios y ex altos funcionarios de los gobiernos de la Concertación que hacen el puente político hacia el gobierno.[25] Pero también existen

[24] También Paz Ciudadana fue impulsora clave de la Reforma Procesal Penal aprobada durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, pese a que no figuraba en su programa de gobierno.

[25] Existe un número relativamente pequeño de ex altos funcionarios que participan de directorios de grandes empresas, fundaciones y universidades privadas; tienen espacio propio en los medios de comunicación, son

fundaciones dedicadas a la llamada «agenda pro vida» –como Chile Unido– cuya acción consiste principalmente en oponerse y movilizarse contra la despenalización del aborto, la distribución de anticonceptivos como la «píldora del día después», la educación sexual en los establecimientos educacionales, entre otros. En una línea «transversal», es decir articulando personas de diferentes sectores, está también Comunidad Mujer, formada por mujeres de elite, que reivindica explícitamente los temas que a ese sector interesan y con una gran presencia mediática desde el momento mismo de su nacimiento.

Otro sector que debe destacarse es el de los *think tanks*, grupos parecidos a centros de estudio, pero cuyo trabajo es mucho menos académico en sentido tradicional, están fuertemente orientados hacia las políticas públicas y la influencia en ellas, con una estructura muy liviana y flexible. No producen investigación básica ni mantienen proyectos de mediano plazo, sino un subproducto de conocimiento experto dirigido a fines prácticos. Generalmente responden a esquemas y agendas valóricas y políticas definidas –tal como ocurre con algunas ONG– y dependen de mecenazgos. Forman parte del

---

permanentemente invitados a los eventos del sector y consultados como expertos en muchos temas. Entre ellos destacan: Eugenio Tironi y Enrique Correa, empresarios y consultores en comunicación política de grandes empresas y el gobierno; René Cortázar, José Pablo Arellano, Edmundo Pérez Yoma, que han ocupado altos cargos públicos durante el gobierno de Bachelet luego de haber transitado desde sus puestos en gobiernos anteriores a directorios de grandes empresas privadas y José Joaquín Brunner, ex ministro y académico de la Universidad Diego Portales.

desplazamiento general desde el Estado, los partidos y las universidades al ámbito privado: Fundaciones, Centros de Estudio y *think tanks*.

Think Tanks **conservadores: los más influyentes de Chile**

De lejos el *think tank* que más influencia política posee es el Instituto Libertad y Desarrollo, fundado por el ex ministro de Pinochet Hernán Büchi luego de perder la contienda presidencial a manos de Patricio Aylwin en 1989. Defiende la agenda ideológica neoliberal en lo económico y neoconservadora en lo político e ideológico, asesora a la bancada parlamentaria de la Unión Democrática Independiente (UDI), monitorea la política pública en múltiples áreas (en la línea de un «gabinete sombra») y produce gran cantidad de estudios. Otro muy influyente es el Centro de Estudios Públicos (CEP), dirigido por el empresario Eliodoro Matte (de uno de los principales grupos económicos del país), con el centro de encuestas de opinión de mayor prestigio y una gran capacidad de convocatoria a la elite empresarial para el diálogo con los políticos. Como muestra de la influencia de estos centros puede mencionarse que el Instituto Libertad y Desarrollo registró de lejos el mayor porcentaje de participación en audiencias parlamentarias durante la tramitación de las leyes en 2007.[26] En cuanto al CEP, una de las activida-

[26] Observatorio Parlamentario. Balance Anual al Poder Legislativo Año 2007. Corporación HUMANAS, Santiago de Chile, 2008.

des ya tradicional de los candidatos presidenciales, los presidentes y ministros de hacienda al asumir el gobierno es reunirse con la elite empresarial en el CEP, lo que es comunicado públicamente por los medios como «rendir examen» ante quienes controlan la economía. Ambos centros fueron ubicados en las posiciones 3 y 4 respectivamente del ranking de los *Top 25 Think Tanks* de América Latina. En dicha lista no aparece ningún otro centro chileno.[27] Otros centros con menor perfil, directamente ligados a la política de la derecha en áreas de formación y asesoría son la Fundación Jaime Guzmán, el Instituto Libertad y la Fundación Futuro establecida por el multimillonario y candidato presidencial Sebastián Piñera.

En el campo concertacionista también hay grupos similares, aunque no con tanta influencia y recursos. Ligados a la Democracia Cristiana están el Centro de Estudios del Desarrollo (CED), CIEPLAN, -cuyos integrantes tuvieron fuerte presencia en los diferentes gobiernos del período, sobre todo en el de Aylwin-, Fundación Frei y Fundación Justicia y Democracia dirigida por el ex presidente Aylwin. El caso de CIEPLAN es revelador, surgido como un programa de estudios económicos dentro de la Universidad Católica a comienzos de los años setenta, emigró de la misma luego del golpe militar y la hegemonía sin contrapeso de los economistas neoliberales. Mantuvo una

[27] Mc Gann, J. The Global «Go-To Think Tanks». The leading public policy research organizations in the world. University of Pennsilvania, Philadelphia, 2008.

intensa actividad apoyada desde el exterior durante los años del gobierno militar, desarrollando los principales enfoques críticos al modelo económico. A partir de mediados de los ochenta, la mayor parte de sus integrantes moderan sus críticas y plantean la necesidad de mantener rasgos básicos del modelo de apertura y desregulación implantado por Pinochet, adicionando políticas sociales. Sus investigadores han ocupado importantísimas posiciones en el gobierno, así como en organismos internacionales durante el período: Alejandro Foxley, René Cortázar y José Pablo Arellano como ministros; Mario Marcel como Director de Presupuesto y en el BID, entre otros. Durante los primeros 15 años de la democracia CIEPLAN permaneció prácticamente desactivado, siendo reconstituido y renovado en los últimos años, para albergar nuevamente a sus integrantes, ya no como investigadores sino como miembros de su directorio. En 2009 Alejandro Foxley ha vuelto a ejercer la presidencia del Centro.

En el campo socialdemócrata o progresista, están Fundación Chile XXI, ProyectAmérica, establecida por ex ministros del gobierno de Lagos; Democracia y Desarrollo por el propio ex presidente Lagos e Instituto Igualdad, ligado al Partido Socialista. Todos estos grupos son de reciente creación, pues la pauta predominante durante el grueso del período fue la transferencia desde las ONG hacia el Estado central, sin trayectorias de retorno. Salvo en el caso de CIEPLAN –que se reconstituye durante el período de Bachelet, por un cierto desplazamiento inicial del grupo en el poder desde 1990– el «regreso» a la sociedad civil se produce a través de la creación de nuevos organismos, como fundaciones y *think tanks* y no al sector de las ONG preexistentes.

Finalmente, también ligado a la Concertación, está el grupo EXPANSIVA, fundado por el actual ministro de Hacienda Andrés Velasco. EXPANSIVA reunió, a modo de red informal, a un selecto grupo de tecnócratas de alto capital cultural, principalmente economistas, en torno a una línea liberal-progresista, muchos de los cuales habían formado parte de los equipos de gobierno. La influencia de este grupo de corta data, fue enorme en la conformación de los equipos ministeriales del gobierno de Bachelet, al punto que existieron iniciativas parlamentarias y de partidos de la coalición orientadas específicamente a desplazar a los ministros «de EXPANSIVA» del gabinete. En 2008 este grupo decidió institucionalizarse, para lo cual se alió con el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Diego Portales, fundiendo sus nombres y adoptando una línea más parecida a un centro académico tradicional, aunque sin abandonar su fuerte presencia pública.[28]

La sociedad civil con fines de lucro: universidades privadas y medios de comunicación

Existen otros dos núcleos de gran influencia sobre la agenda pública que no cumplen con la definición de ser organizaciones «sin fines de lucro», pues son empresas ligadas a gran-

[28] También el millonario y político Fernando Flores estableció la Fundación Mercator dedicada a temas de innovación tecnológica y co-auspicia la Fundación País Digital junto a Agustín Edwards. En 2009 Flores abandonó la Concertación para apoyar la candidatura de Sebastián Piñera.

des capitales, pero que de hecho influyen «desde la sociedad» en diversos ámbitos. Nos referimos a los medios de comunicación y las universidades privadas. Los medios escritos están concentrados en dos grandes cadenas, El Mercurio y COPESA, cada una propietaria de múltiples diarios en todo el país, concentrando el 90% de la circulación y el avisaje. Ambas cadenas son ideológicamente conservadoras, apoyaron activamente al régimen militar y, en la política actual, se acercan a las posiciones de la UDI.[29] Mientras El Mercurio es el diario de la elite del poder y destina el tabloide Las Ultimas Noticias a la farándula y el público popular, COPESA se orienta al segmento medio «emergente», con un formato más «moderno» y una agenda menos conservadora en los temas «valóricos». También cuenta con un diario popular, La Cuarta. No hay revistas de circulación relevante, con excepción de The Clinic, semanario satírico y político nacido durante la detención de Pinochet en Londres, de fuerte orientación contra el *establishment* y amplia llegada al público joven.

La televisión abierta cuenta con cuatro cadenas nacionales que han llegado a tener un peso relativamente similar, todas ellas sometidas a una operación de mercado y la obtención de recursos a través del avisaje comercial.[30] El canal estatal

[29] Incorporan entre sus columnistas a hombres e la Concertación, normalmente del selecto grupo que ya mencionamos en la Nota 8.

[30] Cuando se estableció la televisión en Chile a fines de los sesenta, su operación fue confiada al Estado y a las Universidades, combinando un modelo de aportes públicos con avisaje comercial. Durante el gobierno militar Televisión Nacional se convirtió en organismo de propaganda del régimen, mientras los demás canales fueron censurados permanentemente.

tiene un directorio compartido entre gobierno y oposición y mantiene una programación acorde a los requerimientos del *marketing* comercial, pues no cuenta con financiamiento público. El Canal de la Universidad Católica, mantiene una orientación conservadora, ligada a la Iglesia. Algo similar ocurre con el principal canal comercial privado, Megavisión, del empresario ultraconservador recientemente fallecido Ricardo Claro. Por último está Chilevisión, frecuencia de la Universidad de Chile, pero concesionada al empresario y actual candidato presidencial de la derecha, Sebastián Piñera. En la radio impera una situación de mayor pluralismo político y social, aunque también la tendencia es a la concentración de la propiedad en pocas cadenas.

En cuanto a las universidades privadas, estas formalmente operan como Corporaciones sin fines de lucro, pero en la mayor parte de ellas su gestión está asociada directamente a empresas inmobiliarias a través de las cuales extraen ganancias. Se puede diferenciar tres grupos básicos: las controladas por grupos ideológicos de derecha: Gabriela Mistral, Adolfo Ibáñez, de Los Andes (Opus Dei) , del Desarrollo (Joaquín Lavín y otros empresarios y políticos también del Opus Dei), Finis Terrae (Legionarios de Cristo) y varias más. Un caso especial es la Universidad Diego Portales, formada por un grupo empresarial conservador, pero que no transfiere recursos ni utilidades, sino que funciona efectivamente como Corporación. En el ámbito político ha girado hacia una gestión pluralista, más bien ligada a sectores de la Concertación. Es dirigida por el filósofo Carlos Peña, ha integrado a diversas figuras que combinan perfil académico con relevancia política –como José Joaquín Brunner, Jorge Mar-

shall, ex ministro, proveniente de CIEPLAN– y ha integrado a EXPANSIVA como centro universitario y sostiene el Centro de Derechos Humanos, de clara orientación crítica y progresista.

Otro grupo son las universidades están controladas por grupos ideológicos progresistas: Alberto Hurtado (jesuita), Silva Henríquez (salesianos), Bolivariana, ARCIS (izquierda extraparlamentaria) y de Humanismo Cristiano,. Esta última nació bajo la dictadura por iniciativa del Cardenal Silva Henríquez y fue formada por varias ONG y centros de estudio. Hasta la fecha esas ONG mantienen vínculos con la universidad, pero se han debido incorporar otros inversionistas. Por último, entre las propiamente lucrativas respaldadas en grupos empresariales, están las controladas por grupos internacionales, que funcionan estrictamente como un negocio: Las Américas y Andrés Bello. Son las más grandes (con 15 mil alumnos cada una). También otras de tamaño intermedio como la Central y la Autónoma de Chile (nacida en Temuco por iniciativa del empresario y ex parlamentario de Renovación Nacional Teodoro Rivera), entre otras.[31]

Un último sector, que combina características de ONG con otras más propias de organizaciones sociales de base, es el de los movimientos ciudadanos, principalmente orientados a conflictos urbanos y de defensa del medio ambiente. Surgen

[31] Las universidades cuentan con una franquicia tributaria para las donaciones empresariales. El porcentaje ampliamente mayoritaria va a la Universidad de Los Andes, Católica y del Desarrollo.

principalmente de problemas específicos, como la modificación de los planes reguladores comunales en beneficio de las grandes empresas inmobiliarias o frente a externalidades negativas de obras de infraestructura o inversiones productivas. Aquellos que muestran mayor consolidación y éxito son los que combinan la estrategia de acción legal, con la movilización activa, generalmente apoyada por los medios de comunicación –que han ido acogiendo crecientemente el papel de denunciantes)– y el aporte de expertos y profesionales que fortalecen la demanda y las propuestas. Han logrado incidencia en la modificación y congelamiento de once Planes Reguladores comunales, el cambio de trazados y obras en diferentes proyectos inmobiliarios o viales y el incremento de costos asumido por el Estado en diversos proyectos. Un estudio reciente calcula en US $586 millones el costo adicional que han tenido para el Estado estos procesos de participación ex post, frente a diseños que no consultaron a la comunidad, ni consensuaron proyectos, ni indemnizaron adecuadamente los costos implicados.[32]

Los Movimientos Ciudadanos «ABC1»

El movimiento pionero fue el que surgió como oposición al proyecto de autopista urbana en Santiago denominado Cos-

[32] Poduje, I. Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura y Planes Reguladores. Temas de la Agenda Pública Año 3, Nº 22. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008.

tanera Norte, por parte de los vecinos de los barrios de clase media y alta. El último ha sido el plebiscito comunal organizado en la comuna de Vitacura (la más rica del país), que fue el primer plebiscito de origen ciudadano desde la reforma a la ley municipal en 1999. En estas experiencias, así como en otras, se evidencia que una participación exitosa en términos de lograr cambios está asociada a la mejor situación económica de sus moradores y a la mayor vinculación y capacidad de influencia de los vecinos y vecinas en relación a los centros de poder dentro y fuera del gobierno. Estos sectores son también los que han logrado superar la fragmentación que caracteriza a las organizaciones ciudadanas en el país, dando origen a una influencia más significativa. De un total de 32 organizaciones ciudadanas surgidas con posterioridad al conflicto de Costanera Norte, 18 de ellos lo han hecho en el barrio alto tradicional de Santiago, a los que se suman los provenientes de desarrollos inmobiliarios recientes en las comunas mas pudientes y a barrios de altos ingresos construidos en comunas populares. Con ello «la proporción de movimientos 'ABC1' se eleva a 66%. El 16% restante se distribuye en comunas de clase media (…) sólo el 19% de los movimientos ciudadanos se localizan en comunas de bajos ingresos»).[33]

---

[33] Poduje, op. cit. p. 7. Por las características del proceso, los cambios de regulaciones y programas y los mayores costos asociados no necesariamente responden a un incremento del bien público, sino que a la respuesta forzada que el Estado ha debido dar a movilizaciones de grupos con capacidades de incidir.

Como puede apreciarse de la revisión precedente, la sociedad civil organizada se ha ido diversificando hacia una pauta mucho más heterogénea que en el pasado. En su estructura, y sobre todo en los resultados de incidencia que obtienen, se detectan y reproducen las pautas de inequidad que atraviesan la situación del país, otorgando un privilegio a los sectores social y económicamente más aventajados, influidos por quienes detentan los mayores *stocks* de capital simbólico y cultural –medios y universidades privadas– y con una creciente presencia del componente técnico profesional. Se reduce, por lo tanto, el potencial democratizador de las organizaciones no gubernamentales en el país. Mientras en los sectores populares y las ONG de desarrollo el vínculo predominante es con el gobierno, con dificultades para mantener la autonomía, en los demás grupos aparecen vinculaciones cada vez más fuertes con el sector de las grandes empresas chilenas y transnacionales.

De vuelta al Estado: ¿cómo, cuándo y para qué participa la sociedad civil en los asuntos públicos?

En los apartados anteriores hemos caracterizado la evolución y los rasgos actuales que ofrece el sector no gubernamental como parte de la sociedad civil chilena. Para valorar su rol y contribuciones específicas al curso de la democratización, el desarrollo y la inclusión social en el país, debemos sin embargo referirnos a la evolución de la contraparte estatal. Es el Estado el que estructura los canales mediante los cuales se regula la acción no gubernamental y se fomentan o

inhiben sus diferentes expresiones. Pero, además de esa afirmación general, es el Estado quien puede modificar eventualmente la tendencia observada a que el sector no gubernamental reproduzca las inequidades propias de la sociedad chilena. De los canales de participación que se organicen desde el Estado y las posibilidades de incidencia que éste permita, dependerán en gran medida que dichas tendencias –originadas en los fenómenos de desigualdad y concentración económica, comunicacional y educativa– se puedan modificar o continúen reproduciéndose. Fundamentaremos brevemente esta hipótesis para luego describir las pautas principales de vinculación entre el Estado chileno y la actuación de los organismos no gubernamentales y la sociedad civil en general.

Ya hemos señalado la importancia histórica que la relación con el Estado tuvo para la sociedad civil chilena, relación canalizada principalmente a través de la política. En el contexto post transicional esa relación se transforma, principalmente en cuanto a la pérdida de centralidad de la política y los partidos en esa vinculación. En el plano político se suma a ello la tradición presidencialista del Estado chileno, reforzada por la Constitución de 1980 y no modificada en ese aspecto por los gobiernos de la Concertación. Ello disminuye sensiblemente las atribuciones del parlamento, convirtiéndose el Ejecutivo de hecho en colegislador por diferentes vías: materias que le son de iniciativa exclusiva (por ejemplo toda ley que tenga consecuencias presupuestarias), poder de veto y manejo de las agendas legislativas por la vía de las urgencias.

Es por lo anterior que los vínculos con la sociedad civil se producen a partir de instancias mucho menos formales e ins-

titucionalizadas que las propias de la institucionalidad democrática, como el parlamento. Un Estado con mucho menos peso y poder que antaño, abre objetivamente el espacio para la presencia e influencia, tanto de las fuerzas del mercado como para algunos actores sociales.[34] El asunto es, entonces, es determinar cual es el resultado de esa presencia, en términos de su contribución positiva o negativa a la democratización, la inclusión social y la equidad. En el caso del sector empresarial, la economía chilena presenta un patrón concentrador, obedeciendo al dinamismo del sector exportador de recursos naturales, de fuerte componente transnacional (cobre, madera, fruta y salmones, en ese orden) y, recientemente, a algunos rubros específicos del mercado interno (básicamente el *retail*, con empresas chilenas que se expanden hacia América Latina). Sólo escapa a esa tendencia la empresa estatal del cobre –CODELCO– que financia las políticas del Estado.[35]

La sociedad civil, especialmente en el segmento que hemos descrito, tampoco escapa, como hemos visto, a las tendencias globales. Sus organizaciones y actividades se concentran de manera desmesurada en la capital del país, con escasas excepciones. Se advierte un predominio de los grupos con poder económico y político en la conformación de sus prin-

[34] En términos de contribución al PIB, el Estado chileno pasó del 70% a no más del 25%, luego de la privatización de la gran mayoría de sus empresas. La gran excepción, que permanece en manos estatales, es la empresa CODELCO, propietaria de las minas de cobre nacionalizadas en el período de la Unidad Popular.

[35] Su aporte al presupuesto público se realiza después de descontar el 10% de las ventas brutas para financiamiento de las Fuerzas Armadas.

cipales expresiones y una incidencia –en las agendas públicas y las decisiones políticas– directamente proporcional a ese poder. Por último, la inserción internacional de algunos grupos en grandes coaliciones con contrapartes fuertes en países del norte, es también un factor de fortaleza de los grupos de la sociedad civil. Y lo es, porque les permite gozar de mayor autonomía respecto de las restricciones internas provenientes del mercado o la agenda autolimitada del Estado. En la medida que algunas de esas coaliciones están basadas en la defensa y promoción de los derechos humanos y propician estándares de mayor equidad e inclusión social, benefician un mejor posicionamiento de las ONG que a ellas se vinculan.

En el contexto descrito, las miradas se vuelven hacia los factores que podrían equilibrar esta situación, permitiendo que el sector no gubernamental se orientase de manera más clara y nítida hacia profundizar la democratización de la sociedad, la mayor inclusión de los grupos desfavorecidos y la corrección de las inequidades. Para lograrlo no son suficientes la vigencia de las libertades de expresión y asociación y el funcionamiento regular de los mercados. El problema remite, por lo tanto a las regulaciones y el marco de la participación de la sociedad civil –en este caso de las ONG– en el ejercicio de la ciudadanía y en los asuntos públicos. Nos obliga a volver la mirada, una vez más a la esfera de la acción estatal y su vínculo con la sociedad. Más allá de la contribución directa del Estado a la reducción de la pobreza y a una incipiente protección social a través de las políticas sociales, ¿cuánto ha avanzado el Estado chileno en el desarrollo de sistemas de participación de la sociedad civil en las decisiones

sobre asuntos públicos? Y, en segundo término, esos desarrollos ¿modifican, reproducen o intensifican las tendencias inequitativas que hemos identificado tanto en el mercado como en la propia sociedad civil?

Responderemos a la pregunta anterior, caracterizando la acción del Estado en diferentes ámbitos no necesariamente congruentes entre sí:

a) el Estado chileno ha adoptado desde 1990 políticas públicas activas en el área social, tendientes a paliar las consecuencias más graves de la operación de un mercado privado con altas tasas de concentración económica; a asistir prioritariamente a los individuos cuyos ingresos no alcanzan la denominada línea de la indigencia (aunque manteniendo como referencia los estándares de consumo de 1986)[36]; a incrementar y mejorar la oferta pública de servicios básicos (salud, educación, vivienda, previsión social); a establecer medidas compensatorias hacia algunos grupos especialmente discriminados de nuestra so-

[36] Un estudio reciente calcula que si se actualizara la «canasta básica» de bienes y servicios que se usa para determinar el número de «pobres» e «indigentes» con la Encuesta de Presupuesto Familiar de 2007, el porcentaje de pobre ascendería nuevamente a 29% (y no 13,7% como sostienen las cifras oficiales basadas en la «canasta» de 1986), mientras la «indigencia» alcanzaría un 6.2% (en vez del 3,2%). Es decir ha habido reducción de la pobreza, pero su magnitud y dinámica no es la que señalan las cifras oficiales, siendo necesaria una modificación en la forma de calcular. Larraín, F. Cuatro Millones de Pobres. Actualizando la Línea de Pobreza. Estudios Públicos Nº 109, Centro de Estudios Públicos, 2008.

ciedad (mujeres, indígenas, discapacitados, adultos mayores, entre otros) y, recientemente, a establecer un sistema de «protección social» que evite que más personas ingresen a la «extrema pobreza» frente a coyunturas económicas, familiares o sociales.

b) La estrategia anterior ha permitido reducir la proporción de pobreza existente en el país, brindar mayores bienes y servicios a los grupos más desfavorecidos, reducir la brecha entre el sector rural y el urbano y mejorar el nivel de vida de la población en diferentes aspectos. Sin embargo no ha permitido alterar la desigual distribución del ingreso y las oportunidades que caracterizan a la sociedad chilena como una de las más desiguales del mundo. Esto se explica, entre otras razones, porque las fuentes de la desigualdad no han sido mayormente intervenidas por la acción estatal, permaneciendo en control del sector privado, con tendencia creciente a la concentración económica.

c) En esta estrategia el Estado ha actuado de acuerdo a la tradición chilena y a la estructura y normativa del propio Estado, es decir de manera centralizada, sectorial y descoordinada, y actuando de un modo principalmente *top down*.

d) No se han puesto en práctica nuevas estructuras de participación que permitan un protagonismo diferente de las organizaciones sociales en materias relevantes de bien público. Esto se debe a que el énfasis ha estado

en la restauración de la institucionalidad política representativa y su reproducción, en las condiciones establecidas al comienzo de la transición. Incluso esa institucionalidad tiene diversas restricciones que la limitan, producto de la negociación entre dictadura y democracia que se produjo el '89 y la pervivencia hasta hoy de la Constitución de 1980.

El Proyecto de Ley de Participación Ciudadana

En el plano jurídico, desde el 2004 se encuentra en trámite la Ley de Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, sin que hasta la fecha se haya podido aprobar. Ese proyecto crea la figura de Organizaciones de Interés Público, institucionaliza el Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, establece la obligatoriedad de contar con normas de participación en las reparticiones públicas y constituir Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil –aunque de carácter consultivo y sin estándares para su constitución– en todos los niveles de la administración. Desde 1993 se ha facilitado la constitución de ONG de desarrollo a través de un Estatuto Tipo de tramitación rápida y barata. No existen exenciones tributarias, ni beneficios de ningún tipo asociados a la condición de ONG de desarrollo u otras de entidades sin fines de lucro.

---

e) La evaluación de los mecanismos institucionales de participación en políticas públicas muestra una evidente

falta de unidad de criterios y claridad de conceptos, así como de estándares de cumplimiento en las entidades públicas que han puesto en práctica instrumentos para ello. Ello se traduce en una importante cantidad de mecanismos, pero de escasa efectividad y potencial.[37] Existe una gran variedad de «programas participativos» que realizan dicha participación en el ámbito de la implementación y el co-financiamiento, dirigidos principalmente hacia las organizaciones de base, sin instancias adecuadas de control social.

f) En el ámbito local (municipios) no existen instituciones legítimas, conocidas y efectivas para participar. Esto a pesar de la obligatoriedad de contar con Ordenanzas Municipales de Participación, así como de elaborar participativamente los Planes de Desarrollo Comunal y los Planes Reguladores. En general la normativa se limita al nivel consultivo, a las entidades organizadas tradicionales (Juntas de Vecinos y Uniones Comunales) y no da origen a derechos exigibles, ni obliga a las autoridades a tomar en cuenta sus procesos. Este défi-

[37] La evaluación de un reporte oficial de los mecanismos institucionales de participación en políticas y programas públicos reveló que un 37% no podían considerase como tales; un 44% se situaban en el terreno estrictamente instrumental, con un fuerte énfasis en difusión de información; y sólo un 19% correspondía a una participación «empoderadora» de la sociedad civil. Fernández, M. y Ordóñez, M.
Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos.
Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de Los Lagos, 2007.

cit es todavía más agudo en el ámbito de los gobiernos regionales, ya que éste ni siquiera cuenta con los mecanismos existentes en el ámbito municipal y su forma de generación es a través de un mecanismo electoral indirecto.

g) Las instancias de consulta y asesoría que el gobierno ha convocado para diferentes materias (educación, pobreza, infancia, trabajo y equidad, previsión social, política indígena, fortalecimiento de la sociedad civil, derechos humanos) han practicado la «participación por invitación», vale decir la designación discrecional de individuos –no organizaciones– por parte de la autoridad, con una fuerte presencia del estamento tecnocrático y los *think tanks*, tanto de la Concertación como ligados a la oposición. En algunos de ellos se ha dado cabida al sector de ONG de desarrollo y al de asistencia y voluntariado. Se trata de instancias de participación *ad hoc*, que no generan obligaciones para el Estado, ni derechos para los participantes, no son *accountable* ante la sociedad civil, ni están claramente articuladas con la cadena de deliberación política y decisiones públicas. Representan de este modo una «ventana de apertura» de la gestión pública hacia un segmento relativamente privilegiado o de mayor visibilidad de la sociedad civil, pero sin que esta pueda controlar o regular su funcionamiento y consecuencias.

Mecanismos de Financiamiento Público para las ONG

a) Las franquicias estatales para donación se limitan al sector empresarial y no incluyen la posibilidad de donaciones de las personas, se restringen a ciertos temas específicos y han demostrado favorecer a pocas organizaciones, sesgar a favor de las expresiones ideológicamente conservadoras o de elite (en el caso de educación superior, arte y cultura); b) En cualquier caso las franquicias hacia el sector no lucrativo son muy inferiores a las que disponen algunos actores del mercado (forestal, capacitación laboral, construcción de viviendas, entre otros); c) Gran parte de la política pública se ejerce a través e la externalización de servicios, en los cuales participan los organismos de la sociedad civil, pero sus metas, modalidades de operación, control, etc., está en manos del Estado y no permiten autonomía; d) La subvención municipal a organismos civiles se practica escasamente –dada la precariedad económica de los municipios– muy por debajo de los límites que la ley permite (7% del presupuesto municipal). La subvención educacional favorece en sus 2/3 a empresarios de la educación y 1/3 a organismos no lucrativos, especialmente congregaciones religiosas y algunas fundaciones educacionales de origen empresarial; e) Desde el 2004 existe el Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que aporta anualmente unos 2 millones de dólares, para la ejecución de pequeños proyectos de corta duración (no más de cuatro meses), beneficiando principalmente a organizaciones sociales de base y una cierta cantidad de proyectos de Fundaciones y Corporaciones.

El recuento anterior indica que, si bien el Estado chileno ha logrado algún impacto corrector de inequidades en materia social a través de su acción directa e indirecta, no ha generado una institucionalidad participativa que brinde a la sociedad civil espacios efectivos para intervenir como actor de lo público. Menos aún ha diseñado estrategias, instituciones y acciones que apunten a que ello tenga consecuencias democratizadoras, incluyentes y de fomento de la equidad en las decisiones públicas. En el caso de agendas de importantes reformas, como la del Sistema Procesal Penal, la Salud, la Previsión y los intentos de Reforma Educacional, estas se han estructurado sobre la bases de redes de politica pública con grupos muy restringidos de actores civiles, ligados a la elite política y con fuerte componente técnico, como los *think tanks.* [38]

[38] Quizás la única excepción lo constituyó el intento por conformar un arco muy amplio y mucho más representativo en torno a la reforma educacional, cuando se organizó el Consejo Asesor Presidencial con más de 80 integrantes. Detrás de ello estuvo el masivo movimiento estudiantil secundario de 2006. Sin embargo el Consejo no logró acuerdos significativos, las organizaciones estudiantiles y de profesores se retiraron de la instancia y los proyectos de ley se negociaron en otro espacio, con parlamentarios y técnicos de la oposición y el gobierno. Aguilera, C.
Participación Ciudadana: los Consejos Asesores Presidenciales del Gobierno de Bachelet.
Ponencia al Congreso de LASA, Montreal, 2007.

Profundizar la democracia, ampliar el espacio público y fortalecer la inclusión

El significado y consecuencias de la acción de la sociedad civil depende de los contextos en los que se ejerce y no tiene un sentido único. En el período de recuperación democrática la sociedad civil se articuló en torno a ese horizonte, cumpliendo un papel progresivo desde fuera de la institucionalidad controlada por la dictadura. La consolidación de una sociedad en crecimiento pero marcada por la desigualdad y la concentración de ingresos y oportunidades y la falta de canales institucionales para fortalecer la acción social y su participación en los asuntos públicos han debilitado el rol democratizador de la sociedad civil chilena.

Al mismo tiempo la evolución democrática de Chile ha dado lugar a una diversificación de la sociedad civil. Dicha diversificación ha seguido pautas consistentes con las principales tendencias de la situación nacional: las corrientes asociadas al poder económico –fuertemente concentrado y dotado de permanente dinamismo– experimentan un importante desarrollo y gozan de márgenes significativos de influencia. Mientras tanto, la organización social de base también crece, pero bajo la forma de un archipiélago: pequeñas unidades desconectadas entre sí, con escasa influencia sobre las decisiones y orientaciones de políticas que los afectan. Ello ocurre al alero de las políticas sociales, en asociación desigual y subordinada con el Estado, en la medida que no se han creado estructuras de participación que les permitan una mayor influencia. Vale decir se verifica una doble pauta que está de-

terminando el desarrollo y diversificación de la sociedad civil: la que se origina en el poder económico y su influencia y la que surge como producto de la acción focalizada del Estado, especialmente en el área social.

Las ONG surgidas en los ochenta se han debilitado y han debido adaptarse a un rol de consultoras de la política pública, perdiendo gran parte de su capacidad propositiva. Algunas de ellas, sin embargo, particularmente las que mantienen vínculos de cooperación y redes con organizaciones pares en el extranjero, cuentan con más autonomía y sus agendas tienen mayor influencia. También se verifica una mayor movilización ciudadana, frente a problemas medioambientales y urbanos, así como en el caso de la demanda indígena y otros temas. Sin embargo la pauta que parece ser más fuerte en el sector no gubernamental muestra la fortaleza y alta capacidad de incidencia de aquellos grupos ligados al gran empresariado, que comparten una agenda conservadora. También las ONG ligadas a la Iglesia Católica se han fortalecido, tanto la vertiente tradicional jesuita como la vinculada a nuevos movimientos conservadores, principalmente el Opus Dei y los Legionarios de Cristo. Surge allí una corriente neo-asistencialista con apoyo empresarial y movilización de grupos de elite.

De acuerdo a lo anterior los desafíos principales que se plantean en el país para lograr un rol democratizador para el sector no gubernamental apuntan a revertir las persistentes tendencias a la inequidad, ampliar el espacio público para la participación de la sociedad civil en la profundización democrática y fortalecer a los segmentos con menor poder y visibilidad de la propia sociedad civil. De esta manera los desafíos

futuros no radican solamente en crear «mecanismos de participación» –lo que también es necesario– sino de modificar algunas de las causas de inequidad y exclusión que predominan. Así como la política social se ha orientado a intentar corregir las inequidades por la vía de focalizarse en los sectores excluidos, así también se necesita equilibrar el poder relativo de la «baja sociedad civil», para hacerla más incluyente y equitativa. Es decir, se trata de crear condiciones que fortalezcan a la sociedad civil y su rol en lo público, asegurando que dichas condiciones no reproduzcan la exclusión y la desigualdad.

Para que los «mecanismos de participación» se conviertan en efectivos canales de expresión ciudadana, estos deben superar la «participación por invitación» y meramente consultiva que actualmente predomina. El desafío para éstos es fundarse en derechos e institucionalizarse, reduciendo así su carácter *ad hoc* y lo efímero de algunas de sus manifestaciones. Esto significa concordar *ex ante*, quienes tienen derecho a participar, en qué materias y con qué consecuencias. La política pública, a diferencia de la iniciativa privada, tiene la posibilidad de definir reglas que aseguren la participación amplia de diversos grupos al margen de su poder previo. Se ha examinado las formas de participación de la sociedad civil en la estructuración de agendas públicas y su influencia en decisiones. Se constata la prevalencia de mecanismos informales y la tendencia a concentrarse en unos pocos actores, vinculados a las elites económicas y políticas. En este sentido el desafío es de ampliación del espacio público de deliberación, vinculándolo a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Una última reflexión en relación a la política y los partidos. La transición chilena ha mostrado signos de gran estabilidad en términos del sistema y los actores políticos que participan. Pero se verifica un creciente problema de crisis de representatividad y prestigio de los partidos políticos y los cuerpos electos. La estabilidad política chilena tiene condiciones que limitan el rol de los partidos y los representantes populares: en el plano político el sistema presidencialista de coalición y el sistema electoral binominal, que sobrerrepresenta a la «primera minoría». En el plano institucional la limitación surge del reducido rol del Estado y en el económico del peso excesivo de los «controladores» del mercado. Vale decir que por un lado el poder estatal enfrenta limitaciones importantes y por otro el sistema político limita severamente el papel de los partidos en la mediación de intereses sociales e impide en los hechos la renovación de las elites. De hecho su rol se va reduciendo a la selección del personal gubernamental –sin poder asegurar su lealtad una vez designados– y los candidatos al parlamento. El juego de negociaciones estratégicas para la toma de decisiones se realiza principalmente entre el ejecutivo y actores extra estatales o bien por fuera del parlamento, que actúa cuando los acuerdos ya han sido tomados. A su vez el Estado se relaciona con los ciudadanos y usuarios de servicios directamente a través de los programas gubernamentales. Todo ello tiende a limitar el papel de la representación democrática y la mediación partidaria. Al igual que en otros países el prestigio y la confianza ciudadanas en los partidos y el parlamento son extremadamente bajos, lo que profundiza el problema.

Surgen entonces diferentes mediaciones sociales, institucionales y simbólicas que amenazan con reemplazar a los partidos. Estos, hasta el momento, han sido incapaces de evolucionar, abriendo nuevos canales de mediación y participación. Ello se debe, en gran medida, a que las reglas del sistema político establecen incentivos muy fuertes para la estabilidad y barreras de entrada significativas para los nuevos actores que presionan por ingresar. Pero no debe confundirse el «espacio protegido» que las reglas ofrecen a los partidos, con su influencia real y su capacidad de ejercer las funciones tradicionales. En este campo están amenazados por el nuevo rol de los medios de comunicación y las expresiones de la sociedad civil que cuentan con mayor poder social y económico.

Lo que aquí se propone es una estrategia de participación incluyente y democratizadora, en la cual el sector no gubernamental tenga un espacio. Para que ello no signifique una suerte de «reemplazo» de los partidos políticos, que debilitaría la democracia, debe vincularse esto tanto a reformas políticas que democraticen a los propios partidos (tarea que no se aborda en este trabajo), como a una construcción de la participación que también debe tener sus reglas para constituir la representatividad. La participación involucra también resolver temas de representación, pues gran parte de ella no se ejerce de modo directo, lo que normalmente resulta difícil de enfrentar para los responsables públicos (¿con quién me entiendo? ¿a quienes convocar, para que sea representativo?). Apertura, transparencia e incrementalidad son los criterios que aquí se proponen.

La apertura significa que no es responsabilidad del organismo público determinar a los representantes de la sociedad civil con derecho a participar, sino sólo definir mecanismos mediante los cuales éstos puedan determinarse. En este campo debe pasarse desde la «participación por invitación» que no cuenta con un fundamento público y transparente, a una metodología que permita determinar un universo de involucrados (*stakeholders*) y a partir de ello «convocar públicamente a los interesados» y constituir así un registro público que permite luego elegir representantes.

Como el proceso de apertura siempre será incompleto, es indispensable la transparencia y publicidad de dichos actos, vale decir darlos a conocer, pero también explicitar los criterios que fundamentan la determinación de quienes deberán participar (o elegir representantes). El logro nunca será completo, pues siempre un espacio de participación así como incluye a algunos, excluye a otros.

Por lo anterior debe considerarse un criterio de incrementalidad, en las sucesivas convocatorias o ciclos de participación. Vale decir se debe evaluar el alcance obtenido por una convocatoria y orientar nuevos esfuerzos a incluir quienes no están participando, manteniendo abiertos los canales para ingresar. Como se trata de instancias que cuentan con algún poder (de asignación de recursos, de orientación de políticas, de veto, etc.) es necesario definir inhabilidades y conflictos de intereses, reglamentando su adecuado funcionamiento (junto a mantener la publicidad y la apertura de la instancia). Combinando los criterios descritos se pueden construir estrategias que, ampliando la participación a la sociedad civil, eviten los riesgos de la misma.

La emergencia de actores con capacidad de mediación por fuera de los partidos es una realidad de hecho. El desafío entonces es articular esa realidad con la representación tradicional. Pero para que ello ocurra deben democratizarse y fortalecerse los partidos, así no dependerán de las agendas de los medios de comunicación o del poder del dinero. Y al mismo tiempo deben establecerse con claridad y transparencia los derechos y las reglas mediante las cuales una sociedad civil, desafiada también por la inequidad y la exclusión, puede participar de los asuntos públicos, para una mejor y más profunda democracia.

BOLIVIA: ONG Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN TIEMPOS DE CAMBIO

Fernando Mayorga

Una nota periodística fechada en mayo de 2008 señalaba: «En la conformación del gabinete ministerial del presidente Evo Morales predomina la presencia de profesionales y técnicos procedentes de las Organizaciones No Gubernamentales [ONG] que apoyan el 'proceso de cambio'; [está] lejos de ser un gobierno de 'movimientos sociales' con participación de líderes indígenas… Las ONG tienen 14 de los 16 ministerios y 47 de los 53 viceministerios. El peso indígena es nulo (El Nuevo Día, 19/05/2008). El tenor de esta nota, al margen de su verosimilitud o inexactitud, pone en tapete de discusión dos rasgos centrales del proceso político: el protagonismo de los movimientos sociales, sobre todo campesino e indígena, y la presencia de ONG en la gestión guberna-

mental. Estos hechos denotan la existencia de cambios importantes en la trama y en el papel de la sociedad civil, así como en las relaciones entre gobierno y actores sociales; cambios que se enmarcan en un proceso de reforma y transición estatal que está en curso desde principios de esta década y adquirió nuevos bríos con el arribo de Evo Morales a la presidencia de la República, a la cabeza del Movimiento Al Socialismo (MAS).

El MAS venció en las elecciones de diciembre de 2005 con mayoría absoluta de votos y durante su gestión gubernamental (2006-2009) desplegó una política de carácter nacionalista e indigenista que modificó de manera profunda las relaciones entre Estado, economía, política y sociedad. El nacionalismo se manifestó en la nacionalización de los hidrocarburos, en mayo de 2006, dando inicio a una política económica de carácter estatista. El indigenismo se manifestó en la Asamblea Constituyente (2006-2007) con la aprobación de un modelo de Estado Plurinacional que responde a las demandas del movimiento campesino e indígena. Durante esta gestión también se transmutó la política internacional con un alineamiento a las posturas de Cuba y Venezuela y la cuasi ruptura de relaciones con Estados Unidos. La reforma estatal adquirió un carácter estructural con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) en enero de 2009, mediante referéndum aprobatorio. El nuevo modelo de Estado se caracteriza por el retorno del protagonismo estatal en las tareas del desarrollo económico y social, el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y una descentralización político-administrativa que se orga-

niza en un modelo de autonomías territoriales en el nivel subnacional: departamental, municipal e indígena.

Sobresale el reconocimiento de las «naciones y pueblos indígena originario campesinos» como sujetos con derechos colectivos, entre los que se destacan autonomía territorial con gobiernos locales propios; representación directa en el parlamento y en las asambleas legislativas departamentales, mediante circunscripciones especiales o cuotas étnicas; justicia comunitaria con rango similar a la justicia ordinaria; propiedad y control de recursos naturales en sus territorios, y otras disposiciones referidas a salud, educación, economía, etc. desde una perspectiva asentada en el reconocimiento de pluralismo en diversas facetas («Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país», Art. 1 de la CPE). Estos cambios hacia una ciudadanía multicultural denotan el protagonismo del movimiento campesino e indígena en el proceso constituyente y ponen en evidencia las transformaciones en las relaciones entre el sistema político y la sociedad civil y en la propia trama de la sociedad civil.

En los últimos años la sociedad civil boliviana presenta nuevos rasgos en sus diversas facetas. Estas facetas de la sociedad civil tienen relación con el proceso de construcción de ciudadanía, la ampliación de la esfera pública y la existencia de una abigarrada trama de organizaciones sociales. En este último caso, sobresale la vigorosa acción de movimientos sociales, particularmente sindicatos campesinos y organizaciones indígenas, cuyo accionar está vinculado a labores de capacitación, fortalecimiento organizacional, apoyo técnico y fi-

nanciero desplegadas por ONG y fundaciones sin fines de lucro, en su mayoría con respaldo financiero de la cooperación internacional. Se trata de un vínculo previo a la victoria electoral de Evo Morales y que adquirió connotaciones particulares durante la gestión gubernamental del MAS.

Nuestro objetivo es evaluar, en términos generales, las modificaciones en la sociedad civil boliviana, prestando atención a los lazos entre gobierno, movimientos sociales y ONG. El resurgimiento de movimientos sociales a principios de 2000 inaugura un ciclo de protestas que provoca la renuncia de dos presidentes (Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y Carlos Mesa en junio de 2005) y el adelantamiento de elecciones generales en diciembre de 2005, que culminan con la victoria del MAS. Estos movimientos sociales mantienen lazos con ONG locales y se articulan a redes internacionales del movimiento «altermundista», cuyo discurso contestatario respecto al neoliberalismo y la globalización está aunado con propuestas políticas centradas en la democracia participativa y en el cuestionamiento a los partidos políticos.

A partir de enero de 2006, los cambios en las relaciones entre movimientos sociales y ONG son igualmente profundos, porque la gestión gubernamental del MAS muestra una importante presencia de personeros de ONG en el poder ejecutivo, asimismo sobresale la participación de varias redes de ONG en la Asamblea Constituyente en apoyo a representantes campesinos e indígenas. Paulatinamente, el discurso de las ONG (y de la cooperación internacional en general) se fue adecuando a los parámetros discursivos establecidos por el gobierno de Evo Morales respecto al desarrollo y a la de-

mocracia. No obstante, también se dieron situaciones conflictivas entre el gobierno de Evo Morales y algunas ONG vinculadas a agencias de cooperación internacional norteamericanas, así como entre organizaciones populares y ONG, denotando la complejidad de estas relaciones.

En este trabajo, a partir de una sucinta delimitación temática y un bosquejo sobre las características de las ONG, analizamos los rasgos centrales del proceso político, los cambios en la sociedad civil y los vínculos entre Estado, movimientos sociales y ONG para evaluar las modificaciones en el proceso político decisional y la democracia boliviana.

Definición instrumental y concepción normativa de sociedad civil

La noción de sociedad civil tiene un carácter ambiguo en la medida que involucra una dimensión descriptiva y una faceta normativa. La primera se refiere a las organizaciones sociales, a la esfera pública o al proceso de ciudadanización y exige analizar su configuración, consistencia y ámbitos de acción con relación a su incidencia en el cumplimiento de las funciones del Estado. La dimensión normativa tiene que ver con demandas sociales relativas a la calidad de la democracia y supone el aporte de la sociedad civil en la consolidación del Estado de Derecho como modelo de ordenamiento político cuya legitimidad se sustenta en la vigencia plena de las libertades individuales y los derechos humanos. Es pertinente distinguir estas dos facetas puesto que, en términos descriptivos,

es posible evaluar la sociedad civil «realmente existente» y, en términos normativos, se postulan las tareas que la sociedad civil «debe» cumplir para aportar en la construcción democrática.

Así, la sociedad civil es un entramado de instituciones sociales y, también, es una esfera pública. Son dos caras de una moneda puesto que la existencia de organizaciones autónomas es posible en la medida que existe una esfera pública (distinta de lo privado y lo estatal) y esa esfera remite a «espacios y procesos de comunicación societal abiertos, autónomos y políticamente relevantes [en los que] individuos sin *status* oficial buscan persuadirse los unos a los otros por medio de la argumentación racional y la crítica en torno a asuntos de interés general» (Arato y Cohen 1999:37). En otros términos, alude a formas de asociación voluntaria de individuos que actúan en función de propósitos comunes y, al mismo tiempo, a un ámbito de interdiscursividad que incide en las decisiones estatales. En esa medida, la sociedad civil implica organizaciones de asociación voluntaria y esfera pública.

Ahora bien, la posibilidad y capacidad de acción autónoma de individuos asociados voluntariamente tiene como requisito la vigencia de derechos ciudadanos, y esta vigencia –legal e internalizada por los individuos– es la base de la existencia de la sociedad civil como esfera pública a la que concurren individuos y grupos con afán común e interés deliberativo. En la medida que existen aspectos deficitarios en la vigencia de los derechos individuales y colectivos, la ciudadanización se constituye en medio y fin de las acciones de la sociedad civil. En suma, la sociedad civil involucra tres dimensiones: organizaciones sociales, esfera pública y ciudada-

nía. Ahí radica su complejidad y por eso su análisis combina aspectos descriptivos y normativos, porque se trata de «aquel espacio público y heterogéneo de instituciones que resulta de la dinámica de asociación, representación y participación no estatales ni privadas, a través de la cual se constituyen sujetos e identidades colectivas» (Tapia en CIPCA/CRS 2005).

En esa perspectiva, un estudio descriptivo realizado en 2005 sobre organizaciones de la sociedad civil boliviana contempla su estructura organizativa y participativa, los valores que promueven y el impacto social y político de sus acciones; ese análisis se completa con una mirada sobre el entorno político y socioeconómico prestando atención a la relación entre sociedad y Estado (CIPCA/CRS 2005: 17-20). Entre las organizaciones se tomó en cuenta a diferentes sectores: sindicatos, juntas de vecinos, pueblos indígenas, asociaciones de profesionales, entidades de comercio y negocios, organizaciones de mujeres, activistas ambientales, logias, partidos políticos, grupos religiosos y redes de ONG (:28). La pesquisa esboza una sociedad civil con significativa participación y capacidad asociativa, «sobre todo en organizaciones religiosas, juntas vecinales y comunidades campesino-indígenas» (:18). Las organizaciones enarbolan valores convencionales entre los que se destacan democracia, noviolencia, equidad étnica y erradicación de la pobreza, no obstante muestran debilidad en algunos valores, sobre todo en relación a derechos de las minorías y a problemas medioambientales que resulta del déficit en ejercicio de ciudadanía.

El impacto de las organizaciones de la sociedad civil es medianamente fuerte y se expresa en el reconocimiento de su aporte en el empoderamiento de los ciudadanos y en la

canalización de intereses y demandas sociales en un contexto muy politizado y con presencia directa en marchas de protesta, asambleas y movilizaciones por temas de interés nacional (:92-93). Se trata, por ende, de una sociedad civil organizada de manera extendida y a diversa escala, con elevados grados de asociacionismo y participación política y una labor orientada por valores vinculados a la democracia y al desarrollo. Por esta razón, las organizaciones de la sociedad civil gozan de confianza en la opinión pública, tal como señala un estudio sobre cultura política que muestra que los medios de comunicación y las ONG tienen mayor aceptación que los partidos políticos y la policía, e inclusive que los sindicatos, corroborando una tendencia puesta de manifiesto en 2002 y 2004, según datos de la *Auditoría de la democracia* Informe Bolivia 2006 (Seligson 2006: 141).

En este trabajo, prestamos atención a las ONG que se caracterizan por realizar una tarea de incidencia (*advocacy*) que se sustenta en metadiscursos como el desarrollo (desarrollo sustentable, desarrollo humano), la democracia (democracia participativa, democracia directa) y la interculturalidad, con fuerte acento en la diversidad étnica. Estas organizaciones promueven valores tales como equidad (de género, generacional), tolerancia y transparencia, que son difundidos mediante labores de formación y capacitación dirigidas a grupos sociales marginados y/o excluidos, también encaran la transmisión de saberes técnicos que se orientan al fortalecimiento de las organizaciones sociales en diversos rubros (manejo de tierras, producción agropecuaria, fortalecimiento organizativo, capacitación de cuadros dirigentes) y, sobre todo, al apoyo

en gestión local del desarrollo (salud, educación, seguridad alimentaria, acceso a crédito).

El mundo de las ONG

Según datos extraoficiales, en Bolivia se consigna la existencia de alrededor de 1.600 ONG, debido a un crecimiento que se dio particularmente en la década de los noventa. Ese crecimiento fue resultado, en gran medida, de la aplicación de la Ley de Participación Popular (1995) que fortaleció la democracia municipal y promovió la participación ciudadana en el desarrollo local. Anteriormente, durante los años setenta, las ONG fueron forjadas por impulso de la iglesia católica y por militantes de partidos políticos de centroizquierda como parte de la lucha y resistencia contra las dictaduras militares, con labores de promoción de los derechos humanos.

Con la transición democrática en 1982, algunas ONG actuaron como mecanismos de vinculación de los partidos políticos con organizaciones populares, en cambio, otras ONG, sobre todo ligadas a la iglesia católica, promovieron el fortalecimiento de los sindicatos obreros y campesinos, y apuntalaron la creación de agrupaciones indígenas. Asimismo, en ese período «se crean nuevas ONG… intentando encontrar alternativas de desarrollo económico para superar la pobreza y… en respuesta a la sequía e inundaciones de 1982 y años posteriores. Estos sucesos fueron responsables de una crisis agrícola que estimuló una respuesta masiva de [las agencias de] la cooperación internacional, las cuales inyectaron cantidades significati-

vas de fondos a las ONG para implementar programas de emergencia y reconstrucción… desde entonces, las ONG empezaron a priorizar cuestiones relativas a producción agrícola, tecnología, manejo de recursos naturales así como organización sociopolítica y educación popular» (JICA 2007:21).

A partir de 1985, debido a la aplicación del ajuste estructural y la posterior implementación de las denominadas «reformas de segunda generación» (participación popular, descentralización administrativa, reforma educativa, reforma del sistema de pensiones), las ONG adoptaron una postura crítica a las coaliciones de gobierno, conformadas por partidos tradicionales, en consonancia con el rechazo de las organizaciones populares a los planes de privatización y descentralización de los servicios públicos de salud y educación. Un efecto de la implementación del neoliberalismo fue la disminución del apoyo estatal a la agricultura campesina, y «estos recortes implicaron que las ONG volvieron a ser las principales fuentes de apoyo para el desarrollo rural en las comunidades campesinas» (:21).

No obstante, en los años noventa se aplicaron importantes reformas políticas e institucionales que incentivaron la creación de ONG y permitieron ampliar sus labores. Desde 1995, con la Ley de Participación Popular, se procedió a la conformación de gobiernos municipales mediante voto ciudadano en todo el territorio del país y no solamente en los centros urbanos. La ampliación de la democracia municipal vino acompañada del reconocimiento de las organizaciones sociales (sindicatos campesinos y comunidades indígenas en el campo, juntas de vecinos en las ciudades) como sujetos de participación en la gestión del desarrollo local.

En estas circunstancias, las ONG se enfrentaron al reto del apoyo técnico a los gobiernos municipales, sobre todo en zonas rurales donde la institucionalidad estatal era casi nula, en combinación con el respaldo convencional a las organizaciones campesinas e indígenas, cuyos dirigentes accedieron a cargos de autoridad municipal e iniciaron su incursión directa en la política institucional. En torno a la gestión del desarrollo local se produjo el crecimiento de las ONG y al influjo del fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas se inició una nueva modalidad de relación entre actores de la sociedad civil.

Como señalamos, se considera que en Bolivia existe más de un millar y medio de ONG, no obstante, hacia fines de 2005, solamente cerca de 700 estaban oficialmente registradas (VIPFE 2005). La mayoría, alrededor de 80%, son de carácter nacional y las más importantes funcionan en redes. Entre estas sobresalen: Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) con 27 afiliadas, Asociación de Organizaciones No Gubernamentales en Proyectos de Salud (ASONGS) con 23 afiliadas, Coordinadora de la Mujer con 24 inscritas, Asociación de Instituciones para el Desarrollo Rural (FINRURAL) con 13 afiliadas, Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) con 28 afiliadas, Programa de Coordinación de Salud Integral (PROCOSI) con 33 asociadas, Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS) con 29 afiliadas. Sus denominaciones muestran el abanico de temas que abordan: seguridad alimentaria, salud, derechos humanos de las mujeres, microcrédito rural, medio ambiente, vivienda, desarrollo sostenible y ca-

pacitación. La cooperación internacional que financia sus labores proviene de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y de la mayoría de los países europeos, entre los que sobresalen Suecia, Holanda, Bélgica, Alemania, España, Dinamarca y Reino Unido. También reciben recursos de ONG internacionales, una buena parte de ellas están vinculadas a la iglesias católicas y protestantes, así como a fundaciones de diverso cuño.

Bolivia es uno de los países andinos con mayor apoyo de la cooperación internacional y en alguna circunstancia, a fines del 2004, inclusive se solventaron gastos de la burocracia estatal con sus recursos. Este apoyo, de carácter gubernamental o no, se canaliza de manera prioritaria a la ejecución de proyectos de desarrollo a través de entidades internacionales o locales. La mayoría de las ONG realizan labores en el sector agropecuario, en educación y cultura, en proyectos de saneamiento básico, salud y pequeña industria, en ligazón con organizaciones sociales y gobiernos municipales, a los que apoyan en fortalecimiento institucional. Más de la mitad están concentradas en los departamentos de la zona occidental del país, sobre todo en La Paz y Cochabamba, aunque proporcionalmente tienen una presencia importante en todas las regiones, sobre todo en zonas rurales (JICA 2007: 26-27).

Pautas para clasificar las ONG bolivianas

Una primera pauta de clasificación es el motivo fundacional, no obstante muchos de los motivos predeterminados se van moldeando en función a los cambios en las orientacio-

nes y políticas gubernamentales. Así, las ONG más importantes fundan su existencia en términos como: desarrollo, justicia, democracia, equidad, participación, solidaridad. Términos que luego repiten en una escala menor dentro sus objetivos y orientaciones de acción, otorgando pautas más finas de clasificación. Finalmente, la autodefinición de las propias instituciones privadas de desarrollo (otro nombre que utilizan para designarse) permite detectar características que ayudan a formar grupos de ONG, advirtiendo que algunas fronteras son difusas y algunos grupos se superponen, y que esto posiblemente disminuya o amplíe su espectro de acción, sobre todo cuando funcionan en redes. Esta sería una calificación a partir de cómo se ven las propias ONG, en una suerte de autodefinición. Pero también existen indicadores importantes que permiten calificar y clasificar desde afuera, en una suerte de definición externa, que advierte lo que hacen, producen o realizan. El tipo de financiamiento, las fuentes de recursos y la magnitud del capital son otros elementos que aportan a la clasificación, pero en la mayoría de los casos no existe información pública o accesible. Luego está el ámbito de acción como elemento diferenciador que permite clasificaciones referidas a su labor en escala local, departamental, nacional o de irradiación internacional mediante su adscripción a redes globales. Finalmente, otro elemento diferenciador entre las ONG tiene que ver con los destinatarios o población objetivo de los proyectos. En base a estas consideraciones, surgen los siguientes grupos que permiten una clasificación de las ONG en Bolivia.

Por autodefinición y motivo fundacional

El primer grupo de ONG se define porque pretenden ejercer incidencia (*advocacy)* en el ámbito político social, es decir, tienen un soporte discursivo activo a una causa o posición, mediante la cual buscan como objetivo el cambio hacia una sociedad democrática, solidaria, equitativa y justa. Fueron ampliando su tarea promoviendo los derechos económicos, sociales y culturales, y posteriormente, los derechos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en Bolivia fue ratificado en 1991. Dentro de esta dimensión, abogan también por la transparencia institucional, la seguridad medioambiental y la igualdad de género. Su accionar se orientó en los últimos diez años a impulsar y apoyar la realización de una asamblea constituyente con un discurso de «profundización de la democracia» y de «refundación del país».

Por otra parte, existen ONG que se autodefinen por objetivos de desarrollo que tendrían su expresión concreta en el cumplimiento de las Metas del Milenio. Estas metas definen ejes o problemáticas, entre las que sobresalen la reducción de la extrema pobreza y la mortalidad infantil, el acceso universal a la educación primaria, la equidad de género y la sostenibilidad del medio ambiente. Las ONG que inciden directamente en estos objetivos buscan convertir a las comunidades y personas de su población receptora en agentes de su propio desarrollo. Sin embargo, unas cuantas ONG de este grupo optan por soluciones asistencialistas o caritativas, entre las que se encuentran organizaciones vinculadas a la iglesia católica o evangelista.

Finalmente, están las ONG que reivindican su ligazón con movimientos sociales, sectores populares o movimientos de base, en particular con comunidades campesinas e indígenas, el «movimiento sin tierra» y organizaciones de mujeres campesinas. Pretenden ser interlocutores en temas de identidad étnica, redistribución equitativa de recursos, reivindicaciones de género y clase, y acceso a tierras agrícolas.

Por tipo de financiamiento

Otra distinción son las fuentes de financiamiento. Existen ONG financiadas por agencias de cooperación internacional, fundaciones, organismos de crédito o empresas privadas internacionales. Las financiadas por ONG internacionales forman parte de redes de la denominada sociedad civil global y se involucran en campañas internacionales, como el Jubileo 2000, dirigida a la condonación de la deuda externa de los países pobres, o promueven el comercio justo. Otras son financiadas indirectamente por el Estado, desde los niveles de gobierno nacional, departamental o municipal. Algunas, en menor proporción, tienen financiamiento de la empresa privada local, y más escasas son las ONG autosostenibles, en parte o en su totalidad, mediante fondos propios o labores de consultoría.

Por ámbitos de acción

Una primera distinción de ámbitos de acción tiene que ver con el campo y las ciudades. La mayoría de las ONG rea-

lizan labores focalizadas en determinadas localidades rurales y otras concentran su tarea en localidades periurbanas o urbanas. En términos de escala, algunas ONG delimitan sus acciones en un ámbito regional y/o departamental, privilegiando la dinámica municipal, y son pocas las que ejecutan proyectos y acciones de carácter nacional, para lo cual se forjan redes y asociaciones con objetivos compartidos. Las ONG más grandes realizan labores de coordinación con agencias internacionales y forman parte de redes globales; son las que tienen capacidad para actuar en múltiples ámbitos: local-departamental-nacional e internacional.

Por población objetivo o destinatarios

De acuerdo a este criterio, se distinguen las ONG orientadas a una población general, de carácter regional o nacional, atendiendo temáticas como organización y participación, vivienda para sectores marginales y acciones temporales mediante campañas en salud, asistencia en emergencias y en caso de desastres naturales. Otras delimitan su accionar orientándolo a un rubro o sector laboral específico, como el campesinado, los trabajadores fabriles, la pequeña y mediana empresa. Inciden en programas de crédito a microempresarios, fortalecimiento sindical, asesoría legal, capacitación técnica e infraestructura productiva. En los últimos años se forjaron muchas ONG vinculadas a pueblos indígenas y en relación a temas medioambientales y a la preservación cultural y ecológica, así como a la recuperación de historia y tradiciones étni-

cas. Con similar capacidad surgieron ONG dirigidas por mujeres con proyectos destinados a mujeres, sobre todo campesinas e indígenas, con tareas de capacitación, apoyo técnico y crediticio y fortalecimiento organizativo. Finalmente, otras organizaciones apoyan a grupos vulnerables específicos, tales como indigentes, niños de la calle, discapacitados, personas que requieren reinserción social. Esta clasificación emplaza a las ONG según sus tendencias predominantes, sin embargo, algunas pueden ocupar dos o más categorías y solamente consignamos a las más importantes de acuerdo a su incidencia y su ligazón con movimientos sociales.

Esta mirada sincrónica se completa con una lectura del proceso político que muestra las cambiantes relaciones de las ONG con las organizaciones populares y con la política institucional, con consecuencias nítidas en su labor.

Las ONG en democracia: entre la gestión y la movilización

Un breve recuento de la trayectoria de las ONG en los últimos quince años muestra un desplazamiento concomitante a los cambios políticos. Durante la década de los noventa, al compás de la implementación de varias reformas –las llamadas reformas de segunda generación, posteriores a la aplicación del ajuste estructural ejecutado desde 1985– la tarea de las ONG se orientó hacia el apoyo a la gestión local del desarrollo y al potenciamiento de las organizaciones populares, sobre todo del área rural.

Esta labor se encuadra en el período que corresponde a la vigencia de la denominada *democracia pactada*, entre 1985 y 2002, caracterizada por la conformación de gobiernos de coalición entre partidos tradicionales que compartían un proyecto estatal que articulaba neoliberalismo y democracia representativa. Era la época de la circunscripción del proceso político en el sistema de partidos y de la toma de decisiones en el ámbito parlamentario, donde una mayoría congresal respaldaba las iniciativas presidenciales.

Una de las reformas más importantes fue la Ley de Participación Popular que, desde 1995, estableció la conformación de gobiernos municipales autónomos mediante el voto ciudadano en todo el territorio nacional. Paralelamente, definió la participación de organizaciones sociales (juntas de vecinos, sindicatos campesinos y pueblos indígenas) en la gestión pública municipal. La mayoría de las ONG orientaron su labor a apoyar las necesidades ediles de planificación participativa y, también, a fortalecer las capacidades de las organizaciones populares de base territorial para su participación en la democracia local, sobre todo en los municipios de escasa población y con precariedad institucional. Coincidentemente, el movimiento campesino e indígena emprendió un plan para formar un «instrumento político» que le permita participar en la disputa electoral con candidatos propios.

Varias ONG, críticas del neoliberalismo y de la participación popular, apoyaron ese proyecto político con el fortalecimiento de organizaciones sociales y la capacitación de dirigentes en la perspectiva de disputar el control de los gobiernos municipales a los partido tradicionales e impulsar la pre-

sencia de representantes campesinos e indígenas en el parlamento, sobre todo a partir de la inclusión de diputados uninominales desde 1997. Esa posibilidad se hizo evidente con el reconocimiento constitucional de un sistema mixto de representación política que se tradujo en la elección de cerca de una mitad de diputados mediante distritos uninominales. Si la Ley de Participación Popular fue una respuesta a demandas de mayor participación ciudadana en la gestión pública, la inclusión de los diputados uninominales, mediante una reforma parcial de la constitución aprobada por el congreso en 1995, estaba dirigida a fortalecer la legitimidad de la representación parlamentaria.

Otro aspecto importante de la reforma constitucional fue el reconocimiento del carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad como manifestación de la importancia creciente de las demandas indígenas. Entre estas demandas resaltaba el acceso a la propiedad colectiva de «tierras comunitarias de origen» y la aceptación de pautas organizativas, reglas de elección y autoridades tradicionales en los pueblos indígenas de acuerdo a sus usos y costumbres. Estas demandas fueron promovidas por ONG locales e internacionales en el marco de la campaña continental por el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas que había adquirido un impulso especial en 1992, con motivo de la conmemoración del «descubrimiento» de América.

La reforma política e institucional ingresó a otra fase desde el año 2000 porque la *democracia pactada* fue cuestionada por los magros resultados de la política de liberalización económica y por el descrédito de los partidos tradicionales. La renuncia de dos presidentes de la república (Sánchez de Lo-

zada en octubre de 2003 y Carlos Mesa en junio de 2005) y el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005 fueron las consecuencias de una crisis política que adquirió nuevos contornos desde el arribo de Evo Morales al gobierno en enero de 2006.

Crisis estatal, protesta social y cambio político (2000-2005)

Desde fines de los años noventa, el mapa de movimientos sociales, grupos y organizaciones de la sociedad civil se modificó de manera sustantiva al influjo del surgimiento de nuevas demandas sociales y, también, debido a las transformaciones en la arena política con la emergencia de fuerzas contestatarias, como el MAS, cuestionando el neoliberalismo y la *democracia pactada*. La mayoría de las reivindicaciones sociales se manifestaron a través de la acción directa mediante huelgas, marchas, bloqueos de carreteras, ocupación de tierras, paros regionales, etc., que expresan una modalidad de acción social definida como «la política en las calles» (Calderón y Szmukler 2000) en contraposición con la política institucional.

La emergencia de movimientos sociales estuvo ligada a la irrupción de demandas de nuevo cuño, en torno a las cuales se articularon las tareas de diversas organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de fundaciones y ONG. Estas demandas tenían que ver con recursos naturales, agua, tierra y territorio, derechos colectivos y el rechazo a los tratados de libre comercio, no obstante se articulaban con posiciones políticas. En la mayoría de los casos presentaban un nítido

contenido de reivindicación étnico-cultural y de mayor participación política que se enlazaba con cuestionamientos al neoliberalismo y a la democracia representativa centrada en los partidos.

A manera de ejemplo destacamos una campaña por la condonación de la deuda externa –el Jubileo 2000– que muestra ese haz de vinculaciones. El Jubileo 2000 fue promovido por ONG vinculadas a entidades religiosas de Europa y logró convocar a más de 150 organizaciones en sesenta países. En América Latina se inició en enero de 1999 y en Bolivia se manifestó en una campaña de recolección de 400.000 firmas para solicitar la condonación de la deuda externa. Fue una de las razones para que el G-7 de países industrializados incluya a Bolivia en la Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries,* Programa de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados), destinada a reducir la deuda multilateral y bilateral de los países pobres. La iglesia católica boliviana jugó un papel decisivo en la realización de la campaña y, luego, a través de una fundación promovió la creación de un foro permanente con la presencia de diversas organizaciones de la sociedad civil en representación de obreros, campesinos, empresarios, jubilados, colonizadores, vecinos, cooperativistas, periodistas y universitarios, también con la participación de grupos y sectores articulados en torno a nuevas demandas —indígenas, mujeres, ecologistas, discapacitados, personas de la tercera edad—, con presencia decisiva de ONG y fundaciones sin fines de lucro.

El Foro Jubileo no se limitó a debatir y presionar sobre el uso de los recursos del alivio a la deuda externa e introdujo en el debate sobre la «lucha contra la pobreza» propuestas de

reforma política. Entre ellas sobresalían la eliminación del «monopolio de la intermediación partidaria en la representación política» y la incorporación de «la consulta popular, el plebiscito y la iniciativa legislativa ciudadana» en la Constitución Política del Estado. Estas demandas fueron incorporadas en la norma constitucional en febrero de 2004 mediante una reforma parcial de la carta magna. Se incorporaron instituciones de democracia directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, asimismo se reconocieron nuevas organizaciones en la competencia electoral: agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. La adopción de esas reformas respondió al temperamento antipartidista dominante en la opinión pública y a la influencia del discurso participacionista de las organizaciones de la sociedad civil. Es preciso destacar que la presencia de agrupaciones ciudadanas se materializó en los comicios municipales de 2004 y en las elecciones de autoridades departamentales de 2005, sin embargo, asumieron un comportamiento similar al de los partidos políticos y, por ende, no provocaron una modificación sustantiva en las pautas de participación política.

Estas reformas ponen en evidencia el impacto político de la acción de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil cuyo papel no se limitó a la denuncia y debate público de sus demandas sino que provocó cambios en la trama institucional de la democracia e incidió en la orientación de políticas públicas.

La sociedad civil empezó a mostrar nuevas facetas al influjo del accionar de movimientos sociales que adquirieron protagonismo político, sobre todo aquellos que esgrimen de-

mandas étnico-culturales, como el movimiento indígena aymara y quechua, y los grupos étnicos de los llanos y la amazonia que constituyen la base social del MAS. En términos organizativos se expresa mediante la recuperación de formas tradicionales con la creación del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). Tienen distintos ámbitos de influencia geográfica —CONAMAQ en tierras altas y CIDOB en tierras bajas—, sus reivindicaciones se sustentan en la recuperación de usos y costumbres como expresión de identidad étnico-cultural y se orientan a demandas de territorio sobre la base del reconocimiento de derechos políticos y territoriales. Estas organizaciones, creadas en los años noventa, se combinaron con el sindicalismo campesino organizado en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) que, desde 1979, es un actor social con enorme capacidad de convocatoria y movilización. Otro actor sindical que incursionó en el espacio político fue el movimiento de los campesinos productores de hoja de coca que adquirió, desde fines de los años ochenta, un protagonismo particular e impulsó la creación del MAS como «instrumento político» del sindicalismo campesino.

Los movimientos sociales y organizaciones sindicales agrupadas en torno a nuevas demandas —agua, tierra, territorio, recursos naturales no renovables— se articularon de diversa manera a las campañas internacionales sobre temas globales (condonación de la deuda externa de los países pobres, lucha contra los tratados de libre comercio, promoción del comercio justo, entre otros) promovidos por redes mun-

diales de ONG que desarrollan sus tareas en vínculo con grupos y organizaciones de la sociedad civil local. Lógicamente, varios grupos y organizaciones de la sociedad civil, sobre todo ONG y fundaciones, así como organismos de cooperación y redes de activistas de la sociedad civil global, reorientaron su labor hacia demandas propugnadas por movimientos sociales, en la medida que éstos fueron asumiendo protagonismo en el escenario político.

Entre las diversas organizaciones de la sociedad civil sobresalen varias ONG y fundaciones sin fines de lucro. La Fundación Solón dirigió la formación del Movimiento Boliviano de Lucha contra el TLC y el ALCA; la Fundación Jubileo coordinó una Plataforma de Acción contra la Pobreza, desde 2005, conformada por más de sesenta organizaciones con la finalidad de reflexionar e incidir en el tema de deuda externa. Estas fundaciones, juntamente con algunas ONG (CEJIS, CIPCA, CEDLA, UNITAS) se vincularon a redes y campañas latinoamericanas y globales, aparte de su nexo directo con actores sociales, particularmente indígenas, campesinos y mujeres

Es importante resaltar este desplazamiento en la labor de varias ONG. En los años ochenta y noventa privilegiaban la ejecución de proyectos de desarrollo y la capacitación de dirigentes, más adelante, sin dejar de lado ese perfil, orientaron su tarea hacia el activismo y al apoyo político a los movimientos sociales. Las relaciones entre ONG y movimientos sociales adquirieron nuevas connotaciones con el arribo del MAS al gobierno en enero de 2006.

¿El gobierno de los movimientos sociales y de las ONG? (2006-2009)

A diferencia de los anteriores gobiernos, la gestión del gobierno del MAS está matizada por la presencia de dirigentes de movimientos sociales –el propio Evo Morales es dirigente de los cocaleros desde fines de los ochenta– pero también por el protagonismo de personeros de ONG en esferas gubernamentales. Como vimos en la introducción de este trabajo, algunos medios de comunicación «denunciaron» la influencia de miembros de ONG en el poder ejecutivo en desmedro de dirigentes de las organizaciones campesinas e indígenas. Esta apreciación no toma en cuenta que el lazo entre ONG y organizaciones sociales se caracteriza por la subordinación de las ONG a las directrices políticas del movimiento campesino e indígena (a través del partido de gobierno o de las propias organizaciones) no obstante las ONG consideran que es consecuencia de su capacidad de incidencia en la agenda de los movimientos sociales y del gobierno de Evo Morales.

Al margen de considerar si se trata de una lógica de cooptación (gubernamental) o de incidencia (ONGista) o de una combinación de ambas situaciones, es preciso resaltar el hecho de que miembros (directores, investigadores o técnicos) de ONG que ejecutaron proyectos en apoyo a organizaciones sindicales y establecieron lazos con dirigentes sindicales pasaron a asumir cargos de autoridades en el aparato burocrático del Estado. A diferencia de antaño, los personeros de ONG no actúan como asesores, consultores o personal de apoyo técnico sino como actores políticos con capacidad de-

cisoria a nivel gubernamental. Algunos personeros con presencia en el poder ejecutivo son los siguientes: Alfredo Rada, ministro de gobierno, Carlos Romero, ministro de autonomías y descentralización, Su-sa-na Rivero, ex ministra de desarrollo rural, Alejandro Almaraz, viceministro de tierras (vinculados a CEJIS); David Choquehuanca, canciller, Hugo Fernández, vicecanciller, y Celima Torrico, ministra de justicia (personeros de UNITAS); Gabriel Loza, ex ministro de planificación y Carlos Villegas, ex ministro de hidrocarburos y energía (miembros de CEDLA); Graciela Toro, ex ministra de planificación (de CIPCA); Pablo Solón, embajador ante la Organización de Naciones Unidas (director de la Fundación Solón); René Orellana, ministro de desarrollo sostenible y aguas (miembro de Agua Sustentable). Se trata, por lo tanto, de un protagonismo directo de algunas ONG en el proceso decisional para aplicar políticas desde el Estado.

La mayoría de estas ONG también formaron una coalición para apoyar («facilitar» es el neologismo de moda) en la elaboración de una propuesta de nuevo texto constitucional que fue presentada por la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia, bajo el título: «Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas». Este documento fue asumido por el MAS como la propuesta oficialista que sirvió de base para la confección de la nueva Constitución Política del Estado, aprobada por la Asamblea Constituyente a fines de 2007 y ratificada mediante referéndum constitucional en enero de 2009. Es decir, las ONG actuaron como una especie de aparato ideo-

lógico de las organizaciones campesinas e indígenas y sus miembros adoptaron una postura similar a la de «intelectuales orgánicos» de los partidos de izquierda. Una trayectoria individual retrata con nitidez esta ligazón: un personero de la ONG CEIJIS fue constituyente por la bancada del MAS, luego coordinador del equipo de concertación entre oficialismo y oposición parlamentaria para introducir enmiendas al proyecto de constitución y, posteriormente, ministro de autonomías y descentralización.

Otra experiencia importante fue la conformación de un consorcio entre varias ONG para apoyar las labores de la Asamblea Constituyente sin nexo directo con fuerzas políticas. «Apostamos por Bolivia» fue la denominación de un proyecto de comunicación, asesoramiento y cabildeo formado por CIPCA, ACLO, Centro Gregoria Apaza y Fundación Tierra. Se convirtió en el medio de información más importante de las actividades de la Asamblea Constituyente ante las falencias de la labor de la directiva y los conflictos entre oficialismo y oposición que marcaron el desarrollo de ese cónclave entre agosto de 2006 y diciembre de 2007.

La influencia de las ONG abarca ámbitos antes impensables, así sea retóricamente, como es el caso de las relaciones exteriores. Con Evo Morales, la política exterior boliviana dio un giro hacia lazos de cooperación con Cuba y Venezuela y relaciones hostiles con Estados Unidos; inflexión que se expresó en el rechazo a los tratados de libre comercio y en la promoción de «tratados de comercio de los pueblos» en el marco de la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA) que congrega a varios países de la región. Pre-

cisamente en esta veta, el gobierno plantea desarrollar una supuesta «diplomacia de los pueblos» y en ese afán organizó en abril de 2009 un evento sobre «Diplomacia No Gubernamental: Retos de la reconfiguración Estado Plurinacional-Sociedad Civil en el contexto de crisis internacional», con la participación de funcionarios gubernamentales, investigadores sociales, dirigentes indígenas y representantes de la cooperación internacional. De manera sugestiva, el evento giró en torno a las propuestas de Henri Roullie d'Orfueil, académico y activista francés del Foro Social Mundial, autor del libro «La diplomacia no gubernamental ¿pueden las ONG cambiar el mundo?».

No obstante, aparte de esta relación de colaboración entre organizaciones sociales, ONG y poder ejecutivo, también se produjeron relaciones conflictivas entre el gobierno del MAS y algunas entidades de cooperación internacional que financian proyectos de ONG vinculados a labores que el gobierno consideró «desestabilizadoras» por supuestos lazos con sectores opositores. Así, a principios de 2008, cuando la polarización política tensionó el proceso político boliviano y se manifestó en enfrentamientos entre civiles denotando un grado inédito de conflictividad social, Evo Morales denunció a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) por ofrecer recursos para que algunas ONG «hagan una movilización en contra del gobierno boliviano» (ABI, 19/02/08). A partir de esta denuncia, que meses más tarde derivó en la declaratoria del embajador norteamericano como persona non grata y su virtual expulsión del país, el gobierno anunció que fiscalizaría el manejo económico de las

ONG. Una actitud similar a la asumida por gobiernos anteriores que denunciaban a las ONG por financiar las movilizaciones de protesta lideradas por Evo Morales, acusado de atentar contra la estabilidad democrática con apoyo «foráneo». Se considera que para fines del 2009 entrará en vigencia una norma reglamentaria acerca del funcionamiento de ONG.

Aparte de este conflicto entre gobierno y ONG «opositoras», se produjo una reyerta peculiar, esta vez entre organizaciones sociales y una ONG de carácter «progresista». La Central Obrera Regional de la populosa ciudad de El Alto, bastión del MAS, pidió la expulsión del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, ONG de mucho prestigio y con una labor reconocida por las mujeres de esa urbe, con denuncias relativas a supuesta malversación de fondos y exigencias de control social sobre su labor. Este tema provocó que varias redes de ONG con más de cien afiliadas (AIPE, APDHB, Coordinadora de la Mujer, LIDEMA, UNITAS, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos) publicaran una carta abierta al presidente de la República señalando: «en diferentes momentos de la historia hemos sido interpeladas por los gobiernos de turno, de derecha y neoliberales, que cuestionaban nuestro trabajo de apoyo a la democracia, al fortalecimiento de organizaciones y la exigibilidad para la ampliación y ejercicio de derechos humanos.

Ante esta situación (de amenaza al Centro Gregoria Apaza), exigimos al Estado Boliviano y al gobierno… se ofrezcan las garantías necesarias para precautelar el trabajo que las ONG venimos desarrollando junto con las diferentes organizaciones sociales, con la convicción de aportar a la construcción de

un país inclusivo» (La Razón, 01/04/09). Este conflicto no pasó a mayores pero muestra una tendencia que empieza a manifestarse en diversos ámbitos donde se percibe una creciente subordinación de las ONG a las organizaciones sociales; además, puso en evidencia la existencia de nuevas pautas en la relación entre organizaciones sociales y gestión pública, puesto que la nueva Constitución Política del Estado reconoce el control social como atributo del «pueblo soberano, a través de la sociedad civil organizada» (Art. 241 de la CPE), una norma que puede tener consecuencias sobre la labor de las ONG y su vínculo con las organizaciones sociales y con el Estado.

En suma, las relaciones entre las ONG, las organizaciones sociales y el Estado se han modificado por la influencia de los cambios políticos, particularmente durante la gestión gubernamental del MAS, provocando una transformación en la labor de las ONG a partir de su cercanía o lejanía respecto al proyecto político del partido de gobierno.

A manera de conclusión

La sociedad civil sufrió evidentes transformaciones desde principios de la presente década, a partir de la irrupción política de movimientos sociales, sobre todo campesinos e indígenas. Las organizaciones de la sociedad civil, en particular ONG y fundaciones vinculadas a estos sectores y a redes del movimiento antiglobalización, pasaron a jugar un rol protagónico a partir de la victoria electoral de Evo Morales y el

MAS. Su incidencia se manifestó en el proceso constituyente y en la definición de políticas públicas con protagonismo de personeros de ONG en las esferas gubernamentales, aunque bajo ciertos signos de cooptación y rasgos de subordinación a las organizaciones sociales y y al partido de gobierno. Si en el pasado las ONG, en términos generales, promovieron proyectos de desarrollo y se multiplicaron al influjo de la aplicación de una política de participación ciudadana en el nivel municipal; en los últimos años, su labor se orientó a apuntalar las transformaciones impulsadas por el gobierno de Evo Morales. La ligazón con el gobierno definió el ámbito de posibilidades de acción de las ONG, algunas de las cuales fueron cuestionadas por sus vinculaciones con sectores opositores y agencias de cooperación norteamericanas. Es decir, los cambios políticos influyeron en la tarea de las ONG que asumieron las nuevas pautas discursivas sobre el desarrollo con base en el protagonismo de las demandas campesinas e indígenas que apuntalan un proyecto político que se sustenta en la ampliación de la democracia y de la participación ciudadana.

El proyecto gubernamental del MAS también se expresa en un mayor protagonismo estatal en la economía y en el fortalecimiento de las organizaciones sociales con roles políticos y productivos. Esta situación influye en la orientación de las políticas de desarrollo y, lógicamente, en la tarea de las ONG. Las prioridades en las políticas sociales ya no responden a recomendaciones de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Las demandas de las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en políticas públicas y, por ende, el Estado ya no es visto

como un aliado incómodo o un competidor, sino como el agente estratégico que define las directrices a las cuales se acomodan los demás actores del desarrollo. A diferencia del pasado, las ONG no tienen un discurso antigubernamental, excepto en caso de denuncias de grupos opositores por violación de derechos humanos. Por otra parte, el fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas tiene otros efectos sobre las ONG porque intervienen en la definición del perfil de los proyectos de desarrollo y autorizan el ingreso a sus zonas de influencia.

En suma, la tarea de las ONG, debido a su articulación con organizaciones populares con tradición organizativa y demandas políticas propias, adquirieron nuevas connotaciones desde el arribo del MAS al gobierno. Por lo tanto, los valores que propugnan y las demandas que promueven comportan otro sentido porque son reivindicaciones esgrimidas por actores sociales convertidos en protagonistas con capacidad para definir la orientación de las políticas públicas. En cierta medida, el discurso de las organizaciones de la sociedad civil transitó de la protesta a la propuesta y, por lo tanto, de la postura antigubernamental a la colaboración con el Estado. La canalización de las demandas de las organizaciones sociales a través de la implementación de políticas públicas proporcionó a las ONG un horizonte más amplio de «incidencia» orientada a la transformación del modelo de desarrollo y a la profundización de la democracia. A pesar del riesgo de la mengua del grado de autonomía respecto al poder político, cualquiera sea su signo.

Bibliografía

Arato Andrew y Cohen Jean, «Esfera pública y sociedad civil», en *Revista Metapolítica*, Vol. III, Núm. 9, Universidad de Puebla, 1999.

Calderón Fernando y Alicia Szmukler, *La política en las calles*, Plural Editores, La Paz, 2000.

CIPCA/CRS, *De la movilización al impacto. Índice Civicus de la sociedad civil en Bolivia,* CIPCA, La Paz, 2005.

Constitución Política del Estado, Corte Nacional Electoral, La Paz, 2009

JICA, *Directorio de ONGs que trabajan en Bolivia*, La Paz, Japan Desk Bolivia, 2007.

Seligson Mitchell, *et al*., *Auditoria de la democracia. Informe Bolivia 2006,* LAPOP/USAID/Ciudadanía, La Paz, 2006.

Mayorga Fernando y Eduardo Córdova, *El movimiento antiglobalización en Bolivia*, UNRISD/Plural Editores, La Paz, 2008.

VIPFE, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Sistema de Información de ONGs, La Paz, 2005.

DESCONFIANZA Y CONTROL: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y POLÍTICA EN EL PERÚ

Aldo Panfichi
Mariana Alvarado

Este trabajo parte de la revisión del desarrollo histórico de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el Perú para describir su composición y características, poniendo énfasis en el tipo de relación que estas organizaciones de la sociedad civil tienen con el estado, los partidos políticos y el funcionamiento de la democracia en general. Concentrándonos en las denominadas ONG de incidencia, proponemos la hipótesis de que no obstante la existencia de una larga relación de recelo y animadversión con el poder político, la capacidad de estas

organizaciones de influir, fiscalizar y colocar temas de agenda en la esfera pública continúa siendo alta, e importante, por dos razones.

Este recelo desde el poder político hacia las ONG se basa en la resistencia del primero a formas de control, vigilancia y exigencias provenientes de las segundas, especialmente en lo referido a ciertos temas como la lucha contra la corrupción, la defensa de los derechos humanos y el cuestionamiento del modelo socioeconómico y sus resultados. Como respuesta, el gobierno y los partidos políticos intentan tanto desprestigiar a las ONG, como controlarlas a través de mecanismos legales.

Sin embargo, debido al descrédito de los partidos y el sistema político entre los ciudadanos, las acusaciones vertidas por estos contra las ONG de incidencia no tienen en la opinión pública la eficacia esperada. No obstante, sí han logrado instalarse con fuerza en algunos sectores, especialmente en los principales partidos políticos, altos funcionarios del estado, alcaldes y funcionarios de provincias, un sector del empresariado nacional, e incluso grupos políticos radicalizados.

A pesar de este limitado apoyo, el gobierno y los partidos continúan, hasta ahora con poco éxito, en sus intentos de neutralizar la labor de fiscalización, control, e influencia de estas ONG. El hecho de que estos intentos de control no se logren plasmar a plenitud es una muestra de que el trabajo de las ONG es apreciado por un sector de la ciudadanía, de la capacidad de respuesta de estas organizaciones y sus aliados nacionales e internacionales (sociedad civil trasnacional), y de la debilidad y fragilidad del sistema político. No sucede lo mismo con las ONG de desarrollo a las que el estado sí pue-

de cooptar y subordinar sin mayor resistencia o dificultad.

Esta capacidad de resistencia es potenciada por el hecho de que las ONG cuentan con un aliado poderoso como lo es el periodismo y algunos medios de comunicación, que no solo recogen y reproducen en la esfera pública los temas promovidos por estas organizaciones, sino que también convierten a los líderes de las ONG en personajes de influencia política. Muchas veces el periodismo encuentra en las ONG los datos y la información sobre temas de interés publico a los que no logra acceder por el recelo del estado o el sector privado, produciéndose entonces una relación de colaboración y necesidad mutua. En un contexto de grave crisis del sistema político, como el derrumbe del fujimorismo, el descrédito de los partidos, y el establecimiento de gobiernos de transición (Paniagua e inicios de Toledo), estos líderes de la sociedad civil pasan a ocupar cargos como altos funcionarios del estado convirtiendo en política pública parte de la agenda de la sociedad civil. Las ONG funcionarían así como una suerte de plataformas desde donde se visibilizan liderazgos considerados virtuosos y honestos que luego pasan al ámbito político. Estos traslados son resistidos y combatidos por los partidos que ven a las ONG como una suerte de competencia desleal, como adversarios que ilegítimamente buscan ganar espacio en el ámbito público.

La animadversión y relación de oposición entre el gobierno y los partidos con las ONG de incidencia continúa y probablemente escalará a un nivel mayor de antagonismo, como muestran los últimos acontecimientos ocurridos en Perú a partir de los conflictos sociales en la Amazonía. Una muestra de este escalamiento son las recientes acusaciones del gobier-

no de Alan García y sus aliados en el congreso de que las ONG forman parte de una conspiración internacional, ya sea porque reciben fondos y cobertura política de gobiernos rivales (Venezuela) o de fundaciones ambientalistas «que no quieren el desarrollo del país». No creemos que esta disputa deba ser leída necesariamente como parte de un proceso que debilita la gobernabilidad democrática sino como expresión de la oposición del sistema político a formas de influencia y fiscalización desde la sociedad civil. En ese sentido se trata de una lucha política por definir las premisas básicas y los ámbitos de expresión de la democracia.

1. Una precisión de partida

Conceptualmente, la sociedad civil ha sido considerada una esfera social autónoma del Estado y el mercado, y por lo tanto un ámbito separado de la política y la economía. Algunos han entendido esta separación en forma rígida y consideran que las relaciones entre estas distintas esferas pueden ser de cooperación o confrontación. Sin embargo, los hallazgos del presente trabajo llevan a matizar esta definición, al menos en lo que se refiere al mundo de las ONG, y probablemente también a muchas otras organizaciones de la sociedad civil. Como veremos, las ONG no solo se encuentran fuertemente vinculadas tanto al mercado como al estado, sino que también ocurren traslados e incluso imbricaciones entre ellas.

En cuanto a la vinculación con el estado y la política, que es la que más nos interesa, encontramos un tipo de ONG

que se convierte en actor político y participa como tal en la esfera pública. Son aquellas llamadas ONG de incidencia que hacen demandas al gobierno, vigilan sus acciones y fiscalizan el uso de los recursos públicos, al mismo tiempo que se esfuerzan por incluir ciertos temas en la agenda pública. Varias de las ONG que trabajan estos temas adquieren una alta visibilidad y se convierten en plataformas desde donde se desarrollan liderazgos civiles y políticos. A ello contribuye la experiencia histórica peruana, que hace que ciertos temas sean más importantes o sensibles que otros. En efecto, en nuestro caso el conflicto interno le da relevancia a los derechos humanos, y el derrumbe del Fujimorismo convierte los temas de corrupción, transparencia y acceso a la información, tratados por estas ONG, en problemáticas altamente sensibles.

Respecto a la relación con el mercado, existen ONG vinculadas al sector empresarial, que responden a la necesidad de las empresas de aparecer como responsables social y ecológicamente para reducir suspicacias hacia sus productos. Su papel sería entonces, al menos en cierta medida, el de consolidar la presencia de estas compañías en el mercado. Estas ONG se desarrollan con mayor claridad desde los años 90, simultáneamente a la reducción del estado y la transferencia de algunas de sus responsabilidades sociales hacia el sector privado. También coincide con la difusión internacional de la noción de responsabilidad social del empresariado.

En suma, no es posible entonces establecer una separación radical entre estos espacios, y es necesario reconocer que las relaciones de la sociedad civil con el estado y el mercado son tan heterogéneas como las organizaciones que ella alberga.

2. La sociedad civil en el Perú

Sociólogos e historiadores influidos por la perspectiva de la larga duración argumentan que lo que conocemos hoy como sociedad civil en el Perú en realidad se origina en las asociaciones de artesanos y logias patrióticas de inicios de la republica. Habría sido en estas asociaciones donde surgen formas horizontales de solidaridad, cooperación, deliberación y reconocimiento mutuo como ciudadanos, si bien coexistiendo con instituciones políticas verticales, excluyentes y antidemocráticas (Forment 2001).

No obstante simpatizar con esta perspectiva, en este trabajo circunscribimos la sociedad civil a un periodo histórico mas reciente, aquel que se inicia en los años sesenta durante la crisis del estado oligárquico y se extiende hasta nuestro días en la primera década del siglo XXI. Este ejercicio se justifica en la medida que la sociedad civil no tiene una naturaleza o cualidad intrínseca, sino que es producto del desarrollo histórico de cada sociedad.

Actualmente, la sociedad civil en el Perú se caracteriza por su heterogeneidad y fragmentación. En ella coexisten actores civiles con formatos institucionales diversos, que incluyen sindicatos y gremios, basados en la pertenencia de clase social; al lado de movimientos sociales (cocaleros, estudiantiles, indígenas, etc.); organizaciones de base (asociaciones de vecinos, organizaciones barriales, etc.); redes de organizaciones de supervivencia (comedores populares, clubes de madres, vaso de leche, etc.); asociaciones civiles sin fines de lucro; organizaciones no gubernamentales

(ONG); asociaciones deportivas y culturales; y organizaciones religiosas, entre otras.

Los últimos datos generales disponibles de este sector son de 1995, e indican que ese año el Perú contaba con más de 110,000 organizaciones privadas sin fines de lucro. De este universo 64,905 eran organizaciones sociales de base, 29,491 eran organizaciones deportivas o culturales y alrededor de 1600 eran ONG (Portocarrero y Sanborn 1998: 14).

Sin embargo, pese a su extensión y difusión, la fragmentación que caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil limita su fortaleza y capacidad de incidencia. Esta fragmentación no se da únicamente entre las distintas formas de organización social, sino también al interior de ellas, encontrándose una multiplicidad de organizaciones débilmente articuladas entre sí, cuando no en abierta competencia. La heterogeneidad y fragmentación también se refiere a múltiples tipos de prácticas y proyectos políticos, y variadas formas de relación con el estado.

Para profundizar en estas relaciones, en los siguientes acápites nos referiremos principalmente al sector de las ONG, que como hemos adelantado, se ha convertido en un actor central no sólo en la sociedad, sino también en el ámbito de la política. Empezaremos revisando brevemente su trayectoria en el país, la misma que pondrá en evidencia la vinculación entre la sociedad civil y el régimen político, mostrando que las ONG contribuyen a los procesos de cambios, pero están también sujetas a estos cambios y a los desafíos que ellos suponen.

3. Las ONG

En esta sección presentamos una lectura del desarrollo histórico reciente y la composición actual de las ONG peruanas. Para ello, nos basaremos en la cambiante relación entre el tipo de régimen político y las ONG, y sus efectos en la percepción de los ciudadanos y los políticos sobre el quehacer de estas organizaciones. Ponemos atención además al rol de la cooperación internacional en este proceso ya que no se puede ver el papel de las ONG prescindiendo de sus fuentes de apoyo y financiamiento. Creemos que este ejercicio se justifica ya que existen diferencias sustantivas según el tipo de régimen bajo el cual operan las ONG. En general, bajo dictaduras, cuando los partidos están proscritos y los espacios de participación social y política son reducidos, las ONG (sobre todo las de derechos humanos) se convierten en «refugio» profesional y político de los activistas, como ocurrió en Chile y Argentina[39]. En estos contextos, la agenda pro-democracia hace aparecer virtuosa a la sociedad civil, incluidas las ONG. La situación es diferente bajo regímenes democráticos post dictatoriales donde son los gobiernos los que aparecen virtuosos y las ONG tienen diversas alternativas, entre ellas colaborar o fiscalizar. La percepción que se construya de ellas dependerá en buena medida de cuál de estas actitudes adopten.

[39] Vale la pena señalar que este proceso no se dio en el Perú, donde los partidos de izquierda y las ONG se desarrollaron bajo el ímpetu de un proceso militar reformista.

Las primeras ONG[40] en el Perú se crean a mediados de los años sesenta, en un contexto de profundos cambios y reorganización de la sociedad peruana. Así, los procesos de migración, urbanización e industrialización llevaron en estos años al surgimiento de nuevos actores sociales y políticos como la clase obrera y la clase media. Estos, se organizaron en sindicatos y partidos a través de los cuales empezaron a desafiar las bases sociales, políticas y económicas del poder de la oligarquía, demandando la realización de reformas democratizadoras, la «constitución de una sociedad auténticamente nacional y popular» (Cotler 2005: 301), y en último término, el cambio de régimen.

En este contexto se crean dos de las más importantes ONG del país: el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en 1964 y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) en 1965. Estas ONG se caracterizaron por estar formadas, principalmente, por profesionales de izquierda de clase media y católicos progresistas, varios de ellos formados en colegios y universidades de influencia jesuita. La primera se especializa en la investigación académica de alto nivel concitando el apoyo de universidades sobre todo americanas e inglesas y fundaciones privadas como la Fundación Ford. La segunda por otro lado, estuvo desde un inicio más orientada a la promoción del desarrollo, con fuentes de apoyo econó-

[40] El término 'organización no gubernamental' se utiliza en Perú desde mediados de los años 80. Las primeras ONG de los años 60 y 70 se definen primero como 'centros de promoción' y luego como 'asociaciones privadas de desarrollo'.

mico europeas y vinculadas directa o indirectamente a la Iglesia Católica.

De hecho, la principal fuente de financiamiento de DESCO en esta fase inicial fue la Obra Episcopal de Cooperación al Desarrollo MISEREOR, fundación de los obispos católicos alemanes que desde 1958 tiene la misión de «combatir las causas de la pobreza y la miseria en el mundo»[41]. MISEREOR, al igual que otras agencias similares estaba en ese momento fuertemente influida por el discurso del Concilio Vaticano II, y por corrientes de renovación teológica que destacaban la «opción por los pobres». No es extraño entonces que ellas se interesaran en apoyar la organización de los sectores menos favorecidos y la promoción de proyectos de desarrollo. Este proceso coincidió con la difusión en América Latina de la propuesta de educación popular de Paulo Freire (como forma de concientizar a los pobres sobre sus derechos sociales y políticos), y con la emergencia de la Teología de la Liberación.

Vale la pena mencionar que este proceso es promovido, desde el lado de las fuentes, por la recuperación europea después de la Segunda Guerra Mundial (alentada por el Plan Marshall de los Estados Unidos), que lleva a la creación de agencias de cooperación de distinto tipo (religiosas, partidarias, sindicales, etc.) preocupadas por el abismo entre el progreso recién logrado por los países desarrollados y el denominado Tercer Mundo. Estas diferencias se perciben no solo

[41] Ver http://www.misereor.org

como éticamente cuestionables sino también como propicias para la expansión de la influencia comunista en un mundo crecientemente dominado por la Guerra Fría.

Por otro lado, no es sino hasta mediados de los años 70, al calor de las reformas promovidas por el gobierno militar reformista del General Velasco Alvarado, que las organizaciones no gubernamentales realmente empiezan a difundirse en el país, con el objetivo de apoyar los esfuerzos autónomos de organización y politización de los sectores pobres. Esta difusión lleva a la necesidad de desarrollar nuevas normas para orientar la cooperación a cargo del Instituto Nacional de Planificación, y establecer un registro de entidades no gubernamentales de cooperación técnica internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Durante el gobierno de Velasco (1968-75), los esfuerzos de promoción del desarrollo desde el estado son complementados por la labor de las ONG. Sin embargo, será con el inicio de la segunda fase del gobierno militar (1975-80), que las ONG empiezan a surgir en mayor número. Ello se debe a que el nuevo presidente abandona muchas de las actividades concernientes a la promoción del desarrollo, despidiendo a un importante contingente de especialistas que continuarán estas tareas desde el mundo de las ONG. De este modo, se intentará paliar el deterioro en las condiciones de vida de los sectores más pobres (Toche 2003: 30-31). Son años en que las ONG y la cooperación internacional, sobre todo la europea, construyen vínculos basados en aspiraciones y valores compartidos sobre la necesidad de promover el desarrollo y el cambio social. «Partnership» se denomina a este tipo de

vinculación (Ballon y Valderrama 2004). Producto de ello, se forman entre otras, las ONG CIPCA en Piura y Bartolomé de las Casas en Cusco.

Este proceso es viabilizado y reforzado por la presencia de un mayor número de agencias de cooperación y ONG internacionales en el país, como lo muestra el hecho de que DESCO pasara de tener dos fuentes de financiamiento en 1965 a 17 en 1975, lo que le permite crecer hasta tener un número aproximado de 100 personas trabajando en diversos proyectos. Entre estas nuevas agencias se encuentran CEBEMO de Holanda (hoy CORDEAID) y fundaciones vinculadas a corrientes políticas internacionales como la Democracia Cristiana, el Social Cristianismo y la Social Democracia. Varias de estas agencias a su vez recibían fondos de sus propios gobiernos para operar en el país.

A fines de los años 70 e inicios de los años 80, con la transición a la democracia se produce una mayor profesionalización de las ONG y el fortalecimiento de sus vínculos con las agencias de cooperación alrededor de una agenda de fortalecimiento a la democracia y la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo. Sin embargo, la cooperación también empezó a exigir mecanismos más precisos de rendición de cuentas, de monitoreo y evaluación de los proyectos. Poco a poco el apoyo «político» de la cooperación no fue suficiente para ONG basadas en una suerte de militancia social, por lo que la exigencia de un mayor profesionalismo se fue abriendo paso.

En este contexto surgen las ONG de derechos humanos (DDHH) con el apoyo de las iglesias católicas y protestantes y de grupos políticos de izquierda. Las primeras ONG de este

tipo se organizan en respuesta a la represión contra los sindicatos por las huelgas y los paros nacionales de 1977 y 1979, que obligaron a los militares a buscar una salida negociada a la democracia (Youngers 2003). Luego, con el gobierno democrático de Fernando Belaúnde (1980-1985), se inicia el conflicto armado interno entre el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas y Policiales, que produce miles de víctimas en ambos lados.

Con el conflicto armado el papel de las ONG de DDHH se fue haciendo cada vez más importante extendiendo su presencia y actividades en las zonas de conflicto a lo largo y ancho del país. Estas actividades incluyeron el cuestionamiento a la política contra subversiva estatal, que dio inicio a una serie de relaciones conflictivas con el gobierno, los funcionarios públicos (especialmente los militares) y el sistema político en general. Así, desde el gobierno se considera y presenta a las ONG como canales de financiamiento que viabilizan un complot extranjero plasmado en la subversión. Asimismo, el gobierno de Belaúnde desconfía de los proyectos de desarrollo privados que cubren los vacíos dejados por el estado, considerándolos opuestos a las orientaciones del gobierno. Todo esto se plasma en un discurso denigratorio que las acusa de ser un refugio de la subversión. Estas sospechas llevan no sólo a una minuciosa investigación de los fondos gestionados por las ONG, sino también a la intervención irregular y violenta de muchas ONG, en busca de pruebas que sustenten las acusaciones del gobierno. Finalmente, hacia el término de su mandato, el gobierno dispone la creación de un Registro Único de Instituciones Privadas de Cooperación Internacional, Bien-

estar Social y de Carácter Cultural, con el objetivo de fiscalizar y controlar las actividades y el financiamiento de las ONG (Toche 2003: 36-45).

Los vínculos entre las ONG de defensa de los DDHH y la situación de amenaza que enfrentaban tanto desde los grupos subversivos, como desde el estado, llevaron a que se reunieran en una organización más amplia. Surge así en 1985, con el propósito de lograr una mayor incidencia en el gobierno y la opinión pública, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, «una red de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos del país y una de las redes líderes de la sociedad civil del país hasta hoy en día» (Youngers 2003: 29). Es necesario señalar que la Coordinadora es un caso excepcional de unidad institucional entre ONG de DDHH en toda América Latina.

En este período empiezan a desarrollarse también las primeras ONG feministas, igualmente vinculadas a los nuevos partidos de izquierda. Sin embargo, esta vinculación política luego se rompería al plantearse una fuerte tensión entre la agenda partidaria y la agenda del feminismo respecto a la definición de la prioridad de la lucha de las mujeres: contra la opresión de clase o contra la opresión de género. Desde ese momento el feminismo con el apoyo de la cooperación internacional se expresa básicamente a través del formato institucional de la ONG, proceso que Sonia Álvarez describe como la «onegización» del feminismo (Álvarez 1999). Asimismo, forman partes de redes trasnacionales cada vez mas profesionalizadas y estructuradas.

Lo mismo sucedería poco después con las ONG de derechos humanos. Así, el conflicto armado y el uso del terror

como arma política provocó un fuerte debate al interior de la Coordinadora, lo cual permitió que varias ONG asumieran como principios programáticos la declaración universal de los derechos humanos, y condenaran el uso político de la violencia venga de quien venga. Con esto se produce una mayor separación entre algunas organizaciones de derechos humanos y los partidos de izquierda, algunos de los cuales mantuvieron posiciones ambiguas sobre el uso político de la violencia hasta fines de los años ochenta.

En esta década, además, los numerosos y pequeños partidos de izquierda legal aglutinados en el frente electoral Izquierda Unida (IU) obtuvieron una serie de resonantes victorias electorales accediendo a numerosos gobiernos locales, tanto provinciales como distritales[42]. Con ello, la posibilidad del cambio social por la vía democrática se convierte en un camino posible, atrayendo la colaboración de numerosas ONG, sobre todo aquellas dedicadas a tareas de desarrollo local y regional. Son las primeras experiencias de colaboración ONG – Estado. Incluso, ingresan a ayudar en las administraciones municipales personas con experiencia de trabajo en las ONG, poniendo sus conocimientos y relaciones con las fuentes de financiamiento al servicio de las necesidades de la gestión municipal. Muchas personas que en este período ingresan a instancias públicas permanecerán

[42] En las elecciones municipales de 1983 IU obtuvo 8 municipios provinciales, incluyendo Lima Metropolitana, y 25 municipios distritales en Lima. En 1986, obtuvo 11 municipios distritales en Lima y en 1989, 6 municipios provinciales (Tuesta 2008).

vinculadas al estado a lo largo de los años. Esto nos lleva a pensar que por una parte la experiencia en ONG en cierta medida alimentó el trabajo de IU, y por otra, que desde su desintegración en 1990 esta nutrió la labor pública desde distintos ámbitos.

También se hacen visibles otras fuentes de cooperación internacional tanto pública como privada. Las primeras apoyan los programas sociales de los municipios, como el Vaso de Leche, donde la organización y el monitoreo lo realizan ONG afines a la administración municipal. Varias fundaciones privadas que apoyaban iniciativas culturales o de educación superior giran hacia temas sociales y políticos.

En ese contexto, las ONG y las agencias de cooperación sobre todo europeas fortalecen sus vínculos y aprovechando las oportunidades que se presentan al abrirse el sistema democrático, buscan incidir explorando con «modelos alternativos de desarrollo» y nuevas formas de colaboración institucional con los gobiernos locales. Estas vinculaciones con los gobiernos municipales de IU potencian la animadversión del gobierno de García (1985-90) hacia las ONG, que son consideradas reductos de la izquierda. Más aún cuando sus actividades «tendían a hacer que los grupos de base fueran más conscientes y críticos de su propia situación y, de esta manera, resaltaran las deficiencias de las políticas y servicios gubernamentales» (Toche 2003: 37).

Sin embargo, más allá de estas luchas partidarias, el gobierno aprista continúa con los ataques e intentos de control hacia las ONG desarrollados durante el gobierno anterior. Así, denuncian que ONG vinculadas a partidos de izquierda reciben dinero destinado a desestabilizar el sistema democrá-

tico. En base a ello, por iniciativa parlamentaria del APRA, se aprueba la investigación de 75 ONG. Si bien esta investigación no demostró sus lazos con la subversión, ni sus afanes políticos, se desarrollaron distintas iniciativas legales que buscaban controlarlas, como el establecimiento de un nuevo registro de ONG en el Ministerio de Relaciones Exteriores y de una ley de cooperación técnica internacional (Toche 2003: 37-48).

En la década de los 90, el giro autoritario y neoliberal del gobierno de Alberto Fujimori tuvo un enorme impacto sobre la sociedad civil y las ONG. Este giro fue parte de un nuevo ciclo de expansión global del capitalismo en el mundo, del que las agencias de cooperación no estuvieron al margen, produciéndose el fin de las formas de interlocución y asociación con las ONG conocidas como «partnership». También fue la respuesta de un grupo de civiles y militares a la profunda crisis económica y política que vivía el país y que incluso amenazaba su viabilidad como nación.

El autoritarismo implicó el desarrollo de las condiciones para desatar una cruenta guerra interna que permitiera derrotar a la subversión, pero también el uso de «los recursos del Estado para neutralizar toda forma de organización autónoma que, trascendiendo el ámbito local, pretenda erigirse en interlocutora del gobierno en representación de los intereses sociales» (Kahhat 2002: 481). Las reformas neoliberales, por otro lado, con sus componentes de desregulación, liberalización y privatización generaron mayor diferenciación entre los trabajadores, la emergencia de nuevas categorías de trabajo, y la desestructuración de las formas tradicionales de organización de intereses y representación política. Como

resultado se debilitaron los sindicatos y gremios, perdiendo capacidad de presión y negociación. El sinceramiento de los precios de productos de primera necesidad y la reducción del gasto social del estado llevó, además, al desarrollo de organizaciones de supervivencia (comedores populares, comités del vaso de leche, clubes de madres) que buscaban cubrir las necesidades básicas de los pobres. Sin embargo, muchas de estas organizaciones fueron cooptadas por el estado, del que dependían para su abastecimiento.

La hegemonía del neoliberalismo en esta década trajo también importantes cambios en el ámbito de la cooperación y las relaciones con las ONG[43]. Lo más destacado es que se dejan de lado en forma definitiva las vinculaciones basadas exclusivamente en compartir una misma agenda política o programática, para acentuarse el profesionalismo y sus exigencias de impacto, incidencia, y planeamiento estratégico. En términos de agenda se prioriza la lucha contra la pobreza, aunque a fines de la década se retoma el interés por promover las condiciones e instrumentos para la gobernabilidad democrática. La necesidad de políticas compensatorias alentadas por las agencias multilaterales luego del ajuste estructural impuesto por el FMI condicionó los contenidos y el destino de los recursos disponibles. Asimismo, como resultado de la presión de agencias multilaterales que «comienzan a condicionar sus

[43] Vale la pena destacar que el gobierno de Fujimori también aprobó en 1991 una Ley de Cooperación Técnica Internacional, cuya reglamentación establece estrictos mecanismos de supervisión de los fondos manejados por las ONG (Toche 2003: 19).

préstamos a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la implantación de las políticas sociales» (Kahhat 2002: 465), muchas ONG de desarrollo fueron subcontratadas por el gobierno de Fujimori. En realidad, la política económica neoliberal delegó en algunas ONG tecnocráticas la gestión e implementación de programas sociales de lucha contra la pobreza, reservándose para sí el poder de decisión sobre ellas.

No obstante, aparecen también en este período un conjunto reducido pero muy activo de ONG, que promueven el desarrollo de la democracia y se oponen a la política autoritaria y crecientemente corrupta del gobierno de Alberto Fujimori. Estas ONG más políticas, junto a las de defensa de los derechos humanos, pasan a ocupar el espacio opositor ante el desprestigio de los partidos, manteniendo un rol de fiscalización y control sobre el estado, convirtiéndose en actores centrales de la lucha democrática. Evidentemente, esto las convierte en objeto de los ataques del gobierno, que las acusa tanto de inútiles, como de marxistas y conspiradoras (Toche 2003: 65).

Al finalizar el régimen de Alberto Fujimori, y con la instauración del gobierno de transición presidido por Agustín Paniagua (2000-01), estas ONG pasaron de la oposición a apoyar al nuevo gobierno. No sólo prominentes personajes del mundo de las ONG integraron el gabinete ministerial, sino que muchas ONG colaboraron con el gobierno en la reforma del estado. Así, se pasa de la confrontación a la cooperación, desarrollando lazos de confianza y respeto entre el gobierno y las ONG. Esta situación continuó al iniciarse el gobierno de Toledo (2001-06) y se reflejó en el hecho de que también él invitó a miembros de ONG a actuar como minis-

tros. En este contexto, a inicios del 2002 se aprueba la ley que crea la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), con la finalidad de gestionar de manera más eficiente, y de acuerdo a las necesidades de desarrollo nacional, la ayuda externa. Sin embargo, estas relaciones amigables pronto se desgastaron y nuevamente las ONG empezaron a ser culpadas por los males del país. La intensificación de los conflictos sociales, producto de las promesas incumplidas del gobierno, es presentada como el resultado de la manipulación de los sectores de oposición, que incluían a las ONG. Asimismo, se las critica por apoderarse del dinero destinado a obras sociales e incluso, se recurre al antiguo argumento de que son un refugio de Sendero Luminoso. Esta ruptura en las relaciones se expresa de manera más clara en el retiro de los ministros y altos funcionarios vinculados a las ONG (Toche 2003: 15-20). Con ello, las funciones de la APCI empezaron a concentrarse en la fiscalización de las ONG, dejando de lado su rol de gestora de la cooperación (Llona 2008: 148).

De esta manera al llegar a la primera década del siglo XXI, el sector de las ONG que encontramos es el resultado de los procesos antes mencionados. De un lado, tenemos un grupo numeroso de ONG que podemos llamar *desarrollistas*, que antes se dedicaban a la ejecución de proyectos de desarrollo pero ahora desarrollan iniciativas de lucha contra la pobreza de diverso tipo. Estas ONG, que fueron interlocutoras privilegiadas durante el fujimorismo tienen una relación «cordial» con el estado ya que les interesa acceder a los fondos de la cooperación oficial al desarrollo, y son consideradas «técnicas» y «no políticas». De otro lado, las violaciones a los DDHH

y la corrupción durante el gobierno de Fujimori han dado relevancia a un grupo pequeño, pero muy visible de ONG de *incidencia política* vinculadas tanto a la defensa de los DDHH como a la inserción de temas en la agenda pública, la lucha contra la corrupción, y por ende, la fiscalización, transparencia y acceso a la información.

Un grupo híbrido es el constituido por las ONG *internacionales* que tienen oficinas en el Perú (varias de ellas son en realidad oficinas regionales y tienen actividades en otros países, principalmente andinos). Estas ONG se dedican a promover tanto proyectos de desarrollo como de incidencia, en asociación con ONG peruanas. Algunas incluso financian con montos reducidos las acciones de ONG más pequeñas ubicadas sobre todo en las provincias. Lo interesante es que ellas, ante la posibilidad de un mayor control del estado peruano, han constituido su propia asociación, la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), que hasta hace poco ha estado coordinada por un representante de OXFAM UK. Finalmente, existen también ONG *asistencialistas* o humanitarias, muchas veces vinculadas a iglesias, que reciben y disponen de donaciones de diverso tipo.

Como podemos observar, la heterogeneidad es una de las características principales de las ONG en la actualidad. En ese sentido, es necesario cuestionar la pertinencia de un discurso sobre las ONG en general, como un grupo homogéneo que actúa en la esfera pública. Las ONG no son un actor unificado, sino un diseño institucional, y como tal, pueden servir para vehicular proyectos de todo tipo. Dentro del mundo de las ONG podemos encontrar formas de organización (de-

mocrática, jerárquica, caudillista), fines (desarrollo, defensa de derechos, protección del ambiente) y espacios de trabajo (local, opinión pública, gobierno) muy diferentes. La composición de sus miembros también varía, no se trata únicamente de profesionales, sino también, en muchos casos, de voluntarios[44]. Sin embargo lo que todas comparten, además del diseño institucional, es su dependencia del financiamiento extranjero para poder operar. A pesar de los esfuerzos y discursos por el autosostenimiento esta es una realidad hasta el momento esquiva. Todo esto implica una gran dificultad para hacer valoraciones generales, e implica también que cuando las hacemos, muchas veces estamos reduciendo su heterogeneidad a un tipo de ONG, generalmente las de incidencia, que tienen mayor presencia en el espacio público.

Pese a ello, podemos dar algunos datos generales que atañen a todo el sector de las ONG. De acuerdo con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que organiza el registro de todas las ONG que reciben cooperación oficial al desarrollo, y de muchas de las que reciben cooperación privada[45], al 31 de julio del 2008 habían 1715 ONG vigentes en

[44] Un estudio realizado en 1998 encontró que aproximadamente un tercio de la población había en algún momento contribuido con tiempo y trabajo voluntario a alguna organización sin fines de lucro (Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico).

[45] Las ONG que reciben ayuda de fuentes privadas no están obligadas a inscribirse en APCI, a menos que quieran acceder a beneficios de exoneración tributaria. Las autoridades de APCI no saben cuántas de estas ONG no están inscritas en sus registros.

el país. De estas, 534 serían asistencialistas, 135 internacionales y las restantes 1046 reunirían a las desarrollistas y las de incidencia (siendo las primeras la mayoría y las segundas un numero reducido pero de alta visibilidad). Todas estas ONG reclutan profesionales de distinta índole, sobre todo de ciencias sociales, constituyéndose un sector laboral bien educado, politizado, y con amplias conexiones con la sociedad civil trasnacional.

Por otro lado, el volumen de la cooperación no reembolsable (tanto pública como privada) que recibe el Perú, oscila alrededor de los $500 millones anuales. De acuerdo con APCI, en el 2006 fueron aproximadamente $496 millones, el 2007 en torno a $450 millones y en el 2008 los últimos datos (sin confirmar) indican $521 millones. De ellos, la mayor parte corresponde a fuentes oficiales (69% según datos del 2006), especialmente bilaterales (88.71%)[46]. Sin embargo, es altamente probable que la cooperación privada, es decir aquella que proviene de organizaciones de la sociedad civil de países del norte, sea mayor a la registrada en APCI debido a que varias de estas organizaciones transfieren fondos en forma directa a ONG locales y no necesitan pasar por la APCI al tratarse de un acuerdo entre privados. Un estudio realizado por Federico Negrón para la COEECI, estimó en 158.8 millones de dólares el monto canalizado por las fuentes privadas el año

[46] Las principales fuentes de cooperación oficial no reembolsable bilateral (colaboración entre gobiernos), son, en este orden: EE.UU., España, Alemania e Italia (según datos del 2006).

2006, una cifra superior a los 84 millones registrados oficialmente (Llona 2008: 138).

Del monto total registrado en la APCI, alrededor del 49% es gestionado por ONG, y el resto por el sector público. Sin embargo, pese a su alta participación en la ejecución de los fondos de la cooperación, las ONG no participan en la definición de las políticas nacionales de cooperación, que determinan los usos de la ayuda.

En cuanto a la distribución geográfica del empleo de estos fondos, los datos del 2006 indican que Lima es el departamento que individualmente más cooperación recibe, con 44,3 millones de dólares, lo que representa casi 9% del total recibido por el país ese año. Por otro lado, la mayor parte de los fondos de la cooperación se dirigen a departamentos de la sierra, seguidos de la costa y por último, la selva. Sin embargo, los criterios de esta distribución no coinciden con los niveles de pobreza del país. De hecho, de los 9 departamentos más pobres, sólo 4 están entre los 10 que más fondos reciben. Vale la pena mencionar además que la cooperación privada es la que presenta menores niveles de descentralización, concentrándose en regiones específicas (especialmente Lima, Cusco y Puno)[47].

Por otro lado, un estudio inédito realizado por la Universidad del Pacífico el 2006, en base a la información disponible en línea (en sus sitios *Web*) de un conjunto seleccionado de ONG, muestra que en términos generales los niveles de trans-

[47] Sin embargo, es necesario recalcar que la información que tiene la APCI sobre la cooperación privada es, como ya hemos mencionado, incompleta.

parencia de estas organizaciones dejan mucho que desear. Así, el análisis de 17 ONG tanto peruanas como internacionales que operan en el país, muestra que en promedio, alcanzan el 48% de lo que sería la transparencia ideal. Esto se debe a que la mayoría de las organizaciones no publican información detallada sobre su situación tributaria, finanzas, estatus laboral de su personal, impacto y logros de sus proyectos. Como resultado, existe «poca claridad en los ciudadanos en cuanto a los recursos que estas organizaciones reciben y canalizan».

Si consideramos que las ONG son las principales encargadas de luchar por la transparencia, la rendición de cuentas, y el acceso a la información pública, no deja de ser grave que ellas mismas no cumplan con sus propuestas. Por otro lado, este tipo de carencias son utilizadas por el gobierno, las autoridades políticas, y los partidos más establecidos para cuestionar la credibilidad de las ONG y debilitar el trabajo de incidencia que ellas realizan.

Dada la dificultad de profundizar en nuestro análisis de las ONG a este nivel de generalidad, en los siguientes acápites nos concentraremos en las de incidencia, que son las mejor vinculadas y más visibles en el espacio público del país.

4. Las ONG de incidencia

Como ya adelantamos, estas ONG se caracterizan por ser un actor político con presencia en la esfera pública. Los temas

que trabajan son la vigilancia del uso de los recursos del estado (corrupción), del acceso a la información pública (transparencia), del respeto de los derechos humanos; y en general, del cumplimiento de las leyes y el respeto de las libertades desde el estado. Asimismo, pugnan por generar debate sobre temas que consideran relevantes, buscando incluirlos en la agenda pública. Ello implica que a pesar de tener un número reducido y recibir menos fondos que las ONG desarrollistas, tienen una mayor visibilidad pública y un grado mayor de centralización. Asimismo, son organizaciones más globales, al tener vínculos estrechos con redes de la sociedad civil transnacional y contar con fuentes de financiamiento internacionales. Esto, sumado a su visibilidad, aumenta su potencial de impacto, tanto a nivel nacional como internacional, fortaleciendo su capacidad de incidir en el gobierno.

Sin embargo, la visibilidad también les trae desventajas, como el hecho de que exista cierto cuestionamiento hacia ellas por tener «muchos recursos». Nuevamente, esto tiene que ver con una distorsión producto de la exposición pública, ya que estas ONG reciben un financiamiento menor que las desarrollistas. De hecho, el carácter limitado de sus fuentes de financiamiento y el desarrollo de una competencia por el acceso a ellas, lleva a un proceso que podemos denominar como 'colonización de las fuentes'. Este implica el establecimiento de una relación muy estrecha y que se quiere convertir en exclusiva, entre las ONG nacionales y sus fuentes de financiamiento internacionales. Así, la visita de representantes de las agencias de cooperación muchas veces se convierte en la oportunidad de pasar tiempo con ellos, ofrecer el desa-

rrollo de nuevos proyectos y fortalecer su capacidad de interlocución privilegiada.

Esta competencia puede volverse más intensa en la medida que el mundo de las ONG de incidencia también está internamente fragmentado y existen incluso tensiones y conflictos entre ellas. Encontramos en estas ONG a un experimentado contingente de profesionales con un pasado de izquierda, y una larga trayectoria que se remonta a los inicios del sector en los años 70. Este grupo, de mayor edad y que ocupa los puestos más altos en las ONG más antiguas y consolidadas, comparte no sólo una trayectoria común sino también su reticencia a vincularse con representantes de otras ONG de incidencia, con una trayectoria u orientación política distinta. Estas personas (y las ONG que representan) no son reconocidos por ellos como interlocutores válidos, con lo que se genera el desarrollo de redes con poco contacto entre sí, acentuando aun más la fragmentación de la sociedad civil. En términos más generales este tipo de actitudes impide que las iniciativas, discursos, y enseñanzas producidas en las actividades de incidencia circulen y vayan más allá de las redes ya establecidas, debilitando su propio trabajo.

Por otro lado, las ONG más antiguas y consolidadas tienden a formar redes o consorcios que incluyen a ONG de provincias con el objetivo de tener alcance nacional en sus programas y por ende conseguir un mayor financiamiento. Muchas veces estas redes o consorcios reproducen las jerarquías y las desigualdades entre Lima y las provincias que caracterizan la política y la economía del país. Otro problema complementario es que estas redes muchas veces se convierten en

estructuras organizativas con autonomía de sus socios o miembros e incluso compiten con ellos por recursos. No es extraño, entonces, que con el objetivo de seguir funcionando, algunos de estos consorcios constituidos alrededor de alguna problemática específica, incursionen sorpresivamente en otras temáticas.

Esto nos lleva a un fenómeno recurrente entre las ONG, y las instituciones en general, de acuerdo con el cual estas adquieren una dinámica propia y se independizan de los objetivos para los cuales fueron creadas concentrándose en su propia supervivencia y expansión. Así podemos explicar el hecho de que muchas ONG se alejen de sus propósitos iniciales y desarrollen nuevas actividades, incluyendo servicios de consultoría.

Volviendo al tema de la incidencia en la agenda pública, es importante destacar que esta se logra principalmente gracias a la alianza establecida entre las ONG y ciertos medios de comunicación (específicamente de prensa) y que parece remontarse al colapso del gobierno de Fujimori. Si bien su régimen intentó ejercer un férreo control de los medios, algunos de ellos lograron resistir a sus presiones y desarrollar un periodismo crítico y de investigación. Muchas veces, las denuncias planteadas por estos medios, sacando a la luz actos de corrupción o violaciones a los DDHH, se originaron en ONG de incidencia. Se desarrolla así una convergencia entre los medios independientes, que requieren información documentada sobre las acciones del gobierno; y las ONG de incidencia, que se dedican a monitorear al gobierno y buscan hacer visibles sus denuncias para incidir en la opinión públi-

ca. Esta alianza, establecida a fines de los noventa, se mantiene hasta la actualidad, y se expresa a través de la presencia, bastante recurrente, de personal de estas ONG en los medios de comunicación. De hecho, podemos afirmar que los medios ayudan a convertir a ciertos líderes de ONG en líderes de opinión. Más aún, construyen su imagen como expertos, de modo que ante cualquier suceso vinculado al tema de su *expertise*, estos aparecen en radios, periódicos y programas de televisión. Esta visibilidad, además de potenciar su capacidad de incidencia, en muchos casos termina llevándolos a cargos políticos. Esto se explica, no sólo por su visibilidad y conocimientos, sino también por el carácter moral o intachable que deriva de lo que se considera un origen extra-político (no partidario).

Todo esto expresa una peculiaridad de la sociedad peruana, probablemente heredada del discurso antipolítico de los años 90, y que es la desconfianza hacia la política. Así, se desarrolla una dicotomía que presenta por un lado a los partidos y la política como corruptos y por el otro a las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil como virtuosos. Cabe destacar que esta virtuosidad deriva, en buena medida, de su oposición y crítica al gobierno y al ámbito de la política (pese a que, como hemos dicho, esta es también una forma de actividad política). Ahora bien, si estas características facilitan el paso de representantes de ONG al gobierno y los partidos, también dificultan su retorno, ya que esta experiencia política puede ser vista como una mancha que afectaría la credibilidad de la ONG. En el siguiente acápite nos centraremos en la compleja relación entre las ONG y la política, en la que este tipo de trayectorias se insertan.

5. ONG y política

Ya hemos señalado que la principal característica de la relación entre las ONG y la sociedad política (que incluye gobierno y partidos) es la animadversión y el antagonismo. Así, encontramos que todos los gobiernos desde el General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) hasta la actualidad, es decir, prácticamente desde el surgimiento de las ONG, las han visto como competencia y han intentado legislar en su contra[48]. Habría entonces una suerte de recelo permanente entre las autoridades políticas, sean estas democráticas o dictatoriales, y las ONG. Probablemente esto esté vinculado al hecho de que las autoridades políticas no consideran legítimo que organizaciones que ellos consideran no representativas, participen activamente en debates públicos, los fiscalicen y les pidan rendir cuentas sobre la forma en que utilizan los recursos del estado.

Sin embargo, más allá de esta característica general, podemos afirmar que la relación de las ONG con el estado ha estado fuertemente influenciada tanto por el tipo de régimen como por el tipo de ONG. En ese sentido, en esta sección nos referiremos brevemente a diversos tipos de relación con el estado que hemos identificado a lo largo del período estudiado.

[48] Tanto Pease como Beaumont sostuvieron en las entrevistas que ningún gobierno peruano ha visto con buenos ojos a las ONG. Pease lo explica como expresión del carácter excluyente de la política peruana, según el cual se intenta siempre, desde el estado, eliminar a quienes se ven como competencia.

Subcontratación. Este tipo de relación, entre las ONG desarrollistas y el gobierno, es producto de las reformas neoliberales implementadas por Fujimori. Como sabemos, estas reformas llevaron a la reducción del estado y el gasto social, provocando la tercerización de los programas sociales. Así, durante el gobierno de Fujimori se subcontrata a muchas ONG desarrollistas para que ejecuten estos programas, reservándose el gobierno el diseño y el poder de decisión sobre ellos. Esta relación cordial, de tipo patrón-cliente, se mantiene hasta el día de hoy.

Cooperación. Por otro lado, como hemos visto, desde los años 80 se establecen relaciones de cooperación entre las ONG desarrollistas y los municipios gobernados por IU. Posteriormente, durante el gobierno de transición y el de Alejandro Toledo se desarrollan nuevas relaciones de cooperación entre las ONG de incidencia y el gobierno. Ambos sectores trabajan en conjunto en la reforma del estado y en la creación de distintos espacios y mecanismos de participación ciudadana. Esto se explica porque en la transición se construye la coincidencia entre sectores liberales y de la sociedad civil para mejorar el funcionamiento de la democracia, profundamente desprestigiada por la crisis final del fujimorismo, a través de una serie de reformas institucionales. A partir de entonces, este tipo de relación se reactiva ocasionalmente, en torno a personas específicas.

Denuncia. De este modo definimos un tipo de relación entre las ONG de incidencia y el gobierno que se origina

con las ONG de defensa de los DDHH en los años 80. Sin embargo, es importante destacar que esta denuncia va en ambos sentidos, tanto desde las ONG hacia el gobierno, como desde el gobierno hacia las ONG, especialmente en la actualidad, con un gobierno abiertamente a favor del sector privado y con recelos hacia la sociedad civil.

Las ONG, por su mandato mismo, se han caracterizado por denunciar los abusos de autoridad y violaciones cometidos por el gobierno, así como por criticar las políticas pobremente elaboradas o implementadas. Ante esto, la respuesta del gobierno es denunciar a las ONG que lo fiscalizan. Así, el actual gobierno de García responde a las críticas de este sector con una campaña de desprestigio que cuestiona tanto sus intenciones, acusándolas de agitación; como sus fuentes de financiamiento, insinuando la participación de ciertos gobiernos extranjeros interesados –según el presidente– en la inestabilidad del país; y por último, su legitimidad al no tener una base de representación electoral que las sustente. De acuerdo con ello, las críticas sobre aspectos poco democráticos o transparentes del gobierno son respondidas con cuestionamientos a la credibilidad de las ONG, más que con reconocimiento o explicación de sus procedimientos.

Esta forma de relación se ha intensificado en las últimas semanas, como producto de los conflictos sociales en la Amazonía, que llevaron a la muerte de 24 policías y 10 indígenas. La explicación del gobierno, que parte de la existencia de un complot internacional que tendría a las ONG como azuzadoras de los conflictos, busca nuevamente cues-

tionar los intereses de estas organizaciones y presentarlas como potenciales amenazas a la estabilidad del país.

Control. Esto nos lleva a otra forma de relación, que afecta a todos los tipos de ONG y se expresa de manera inequívoca en múltiples propuestas legislativas: los intentos de controlar a las ONG. Como hemos visto, todos los gobiernos, desde el de Velasco, han desarrollado normas que regulan las actividades de las ONG. La más reciente es la ley N° 28925, «Ley que modifica la ley Nº 27692, ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI», de diciembre del 2006. Como mencionamos, APCI fue creada en abril del 2002 como parte de un conjunto de medidas de reforma del estado implementadas por el gobierno de transición luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori. Según su ley de creación (27692), su mandato era conducir, programar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable en función del desarrollo del país. Sin embargo, con la llegada a Palacio de Gobierno de Alan García, la ley fue modificada, poniendo un mayor énfasis en la capacidad fiscalizadora de APCI.

La nueva ley formó parte de una ofensiva contra las ONG que incluyó también una campaña mediática promovida desde el gobierno y grupos de poder aliados. Esta, buscaba sembrar sospecha en torno a las actividades e intenciones de las ONG, presentándolas como un «reducto de la izquierda «caviar», que monopoliza la cooperación al desarrollo para sus propios fines y, por ello, se resisten a ser fiscalizadas» (Llona 2008: 151). La motivación oficial detrás de la ley era entonces lograr una mayor transparen-

cia en el uso de las donaciones internacionales. Sin embargo, considerando el hecho de que el estado ya contaba con múltiples mecanismos para monitorear estos fondos, la intencionalidad real parecía encontrarse en el deseo de controlar a las ONG. Este deseo puede derivarse del hecho de que estas organizaciones, especialmente las de incidencia, resultan incómodas al gobierno por sus exigencias en cuanto a lucha contra la corrupción, judicialización de las violaciones a los DDHH cometidas durante el conflicto armado interno, defensa del ambiente, profundización de la descentralización, avance en la regulación de las actividades extractivas, etc.

Si bien APCI ya tenía una capacidad fiscalizadora desde su creación, la ley Nº 28925 amplía este rol, estableciendo «mecanismos de fiscalización más institucionalizados con la posibilidad de sanciones y una amplia discrecionalidad de los funcionarios para decidir la materia sancionable» (Llona 2008: 150). Obliga a los ejecutores públicos y privados de fondos de cooperación a inscribirse en sus registros, darles información sobre sus proyectos y sobre el origen y la ejecución de sus recursos; y le da a la APCI la capacidad de identificar malas prácticas y sancionarlas incluso con la cancelación del registro, impidiendo futuros accesos a la cooperación oficial.

La promulgación de esta ley fue seguida de un intenso debate público protagonizado por representantes de ONG, quienes sostenían que «con el pretexto de hacer más transparente la actuación de las ONG, en realidad recorta libertades, derechos y garantías que la Constitución establece a favor de las personas jurídicas de derecho privado. Con esta ley el gobierno podrá proscribir asociaciones civiles

que considere incómodas»[49]. Por tanto, se interpuso una demanda de inconstitucionalidad cuyo fallo encontró que ciertos elementos de la ley, como la obligación de registrar la ejecución de gastos de las ONG que reciben recursos de la cooperación privada, y ciertas sanciones que se extienden sobre los administradores de ONG impidiéndoles desarrollar una actividad similar, eran inconstitucionales y debían matizarse.

Sin embargo, pese a esta importante derrota, el gobierno no ha cesado en sus intentos de controlar a las ONG. Recientemente, y como consecuencia de los conflictos sociales en la Amazonía, la comisión de Relaciones Exteriores del Congreso ha aprobado un dictamen que busca modificar la ley de APCI para que pueda fiscalizar las actividades de todas las ONG, independientemente del origen de sus fondos. Así, este proyecto de ley va abiertamente en contra de lo ya establecido por el Tribunal Constitucional al plantear que la APCI puede fiscalizar a todas las ONG pues lo que importa no es el origen público o privado de sus fondos, sino los temas que trabajen. Por tanto, cualquier ONG que trate temas de DDHH, educación, salud, infraestructura, seguridad nacional, cultura, fortalecimiento institucional del estado, reivindicaciones sociales, apoyos ideológico-partidarios, y otros temas vinculados con polí-

[49] Comunicado de ONG sobre ley 28925 (APCI). Publicado en el diario Perú 21, 19 de diciembre de 2006. Disponible en: http://www.iep.org.pe/noticia/0018/comunicado-de-ongs-sobre-ley-28925-apci/

ticas de estado y orden público sería fiscalizable. Al mismo tiempo, el proyecto de ley limita el ejercicio del derecho a la libertad de asociación de las ONG al prohibirles ciertas actividades consideradas por APCI como incitaciones a la violencia, bajo pena de disolución. Con todo esto, «se podría estar imponiendo de manera indirecta una persecución en contra de instituciones que no guarden armonía con las políticas o planes del gobierno de turno» (Instituto de Defensa Legal 2009: 8). La contravención de lo establecido por el Tribunal Constitucional es tan evidente que incluso ha sido reconocida por la oficina de asesoría jurídica de APCI, cuyo informe legal afirma que «el proyecto de ley versa sobre materias que ya se pronunció el Tribunal Constitucional, declarando su inconstitucionalidad» (Instituto de Defensa Legal 2009: 1). Sin embargo, el dictamen fue aprobado en la comisión de RREE del Congreso, y será discutido en el Pleno del Congreso, en medio de un debate público motivado por las reacciones de las ONG y sus intentos por informar a la opinión pública.

El debate suscitado por la ley 28925 y las nuevas iniciativas legislativas han puesto en evidencia ciertos aspectos interesantes. En primer lugar, los intereses del estado por controlar a las ONG, hasta el punto de extralimitarse en sus capacidades legislativas. En segundo lugar, como veremos más adelante, la animadversión hacia las ONG que se plasmó en el debate parlamentario de la ley 28925. En tercer lugar, y más relevante, la capacidad de las ONG para reaccionar ante este tipo de abusos, generar un debate público y defenderse de los intentos de control del estado. Sin embargo, vale la pena men-

cionar que pese a las advertencias del Tribunal Constitucional, la APCI sí ha utilizado sus nuevas atribuciones para fiscalizar aquellas ONG que por sus actividades resultan particularmente incómodas al gobierno[50].

No obstante, es necesario recalcar que estas relaciones de animadversión no se dan sólo desde el gobierno, sino también desde los partidos. De alguna manera, el hecho de que varios de los líderes y profesionales mas visibles de las ONG hayan tenido una militancia política de izquierda en los años 80 alimenta la sospecha. Como la izquierda se dividió y prácticamente desapareció como alternativa viable, los partidos de gobierno consideran que las ONG son una suerte de partidos encubiertos que compiten con ellos en la ocupación del espacio público. Competencia desleal además, porque «intentan hacer política sin pasar por el flagelo que pasamos los partidos políticos»[51]. De esta manera, los partidos reclaman ser los únicos intermediarios encargados de la agregación de los intereses de la ciudadanía y su canalización al gobierno, debido a que el voto obtenido es la fuente de dicho mandato. Por tanto, consideran la presencia de las ONG como ilegítima al competir con ellos sin que «nadie los haya elegido».

[50] Entrevista con Martín Beaumont. Esta incomodidad deriva sobre todo del cuestionamiento del modelo de desarrollo vigente, mediante la vigilancia de las industrias extractivas; así como de las críticas a violaciones de DDHH y a casos de corrupción.

[51] Congresista Castro Stagnaro (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

Aquí habría que destacar que la debilidad del sistema de partidos en el Perú potencia esta animadversión, ya que realmente los partidos, excepto quizás el APRA, no tienen una base de apoyo fuerte, y consideran que esto se explica en parte por la competencia de las ONG. Estas, realmente pasan muchas veces a ocupar los vacíos de representación dejados por la debilidad de los partidos, obteniendo así un protagonismo superior a sus capacidades reales. Asimismo, a menudo se convierten en plataformas de liderazgos políticos que compiten con los de los partidos (aunque tengan que integrarse a ellos si quieren participar en la política electoral).

No obstante, tal vez resulte apresurado aceptar el esquema de la competencia. En buena medida, la debilidad de los partidos se debe a sus propias incapacidades, a su pobre desempeño en el pasado, a la difusión de un discurso antipolítico y también, a un marco normativo que no les asegura las condiciones necesarias para su fortalecimiento[52]. Por lo tanto, no se puede achacar su situación a la presencia de las ONG. Además, como veremos, las ONG muchas veces alimentan a los partidos al proveerlos de cuadros con cierta experiencia de gestión y por qué no, de política. En ese sentido, vale la pena preguntarnos si no se tratará de una relación de complementariedad, en la que las ONG proveen una formación que los partidos no están en situación de ofrecer.

[52] Si bien existe una ley de partidos, aspectos elementales de esta, como por ejemplo el del financiamiento público no han sido reglamentados, por lo que la situación de los partidos sigue siendo muy precaria.

Por otro lado, las críticas provienen también de muchos gobiernos locales. Tal como indicó Carlos Pando, Director Ejecutivo de la APCI, muchos alcaldes también ven a las ONG como competencia. Creen que tienen demasiados recursos, contrastando con los agentes públicos que combaten el mismo problema, y los usan para hacer muy poco. Este tipo de críticas está relacionado con un aspecto de la cultura política local que privilegia la realización de obras físicas y tangibles como un criterio de eficacia en el uso de los recursos. En ese sentido, las charlas, talleres y actividades de «construcción de capacidades que algunas ONG», sobre todo de incidencia, priorizan, no son valoradas y se considera por tanto que la ayuda no es ejecutada correctamente.

Trayectorias

Otra forma de analizar la relación entre la sociedad civil y el estado, es a través de la circulación o traslado de cuadros de las ONG a posiciones de responsabilidad en el estado y el gobierno, y que en otro trabajo hemos denominado trayectorias (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006). Entendemos el análisis de las trayectorias individuales, o tránsitos de profesionales y activistas entre las ONG y el estado, como una herramienta metodológica que nos permite estudiar las articulaciones entre ambas esferas. A través de ella intentamos ver no sólo las vinculaciones y separaciones entre la sociedad civil y la política, sino también los contextos y circunstancias bajo las cuales se originan y se concluyen los tránsitos. Así, mien-

tras que en trabajos previos hemos utilizado esta herramienta para observar los tipos de impactos que tienen los traslados en sus ámbitos de partida y llegada, en esta ocasión buscamos comprender la naturaleza y las condiciones de las relaciones entre estos ámbitos.

El paso de dirigentes y activistas de la sociedad civil a puestos de responsabilidad política en el estado es un fenómeno recurrente en América Latina. La particularidad del caso peruano es que este se da tardíamente, sin la intervención de los partidos y a través de redes basadas en vínculos de confianza y prestigio personal. Así, es recién con el gobierno de transición de Paniagua (2000-01) y los inicios del de Toledo (2001-06), que observamos un claro traslado de integrantes de ONG al gobierno. Se trata de activistas que habían militado en partidos de izquierda hasta los años 80, y mantenían desde las ONG el interés en el cambio social y la profundización de la democracia. Su convocatoria se basa no sólo en su prestigio, sino también en redes construidas al interior de las elites profesionales de clase media.

Un dato interesante que nos provee el análisis de estos tránsitos, es el del lugar de destino de los miembros de ONG que se incorporan al estado. Por lo general, estos pasan a ocupar altos puestos de responsabilidad política en los que se consideran los ministerios «sociales», es decir, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, el de Salud y en ocasiones, el de Trabajo. Asimismo, observamos que los tránsitos suelen ser temporales, restringiéndose a coyunturas específicas, tras las cuales estos individuos suelen retornar a la sociedad civil.

Sin embargo, pese a estas restricciones persiste la presencia de individuos con una larga trayectoria en ONG en diversas instancias del estado. En un inicio este proceso se hace visible con gobiernos de transición que emergen luego de experiencias autoritarias, pero recientemente se observa con los nuevos gobiernos de izquierda que asoman en la región. En ambos casos las ONG proveen cuadros al estado y no al revés. En el caso peruano esto se ve facilitado por la ausencia de una escuela de administración pública donde puedan formarse los futuros funcionarios del estado.

Como nos indicó uno de nuestros entrevistados «toda la jerga de la planificación estratégica, el marco lógico, el presupuesto por resultados, y la estandarización de proyectos que el Estado ha asumido en sus directivas tiene que ver con una serie de cuadros que pasan al estado y empiezan a reformular viejos estándares de planificación» (Pando). No obstante, esto no parece responder a ningún tipo de política institucional, sino más bien a la voluntad de actores estatales particulares o de redes construidas previamente. Por tanto, cuando llegan al gobierno personas procedentes de, cercanas a, o con simpatía hacia las ONG, pueden invitar o contratar profesionales de ONG. Sin embargo, por su carácter personal, este tipo de intervenciones están marcadas por la precariedad. Así, es muy probable que cuando cambie el gobierno, o el gabinete o la situación de la persona que propició su llegada al estado, estas personas queden nuevamente fuera. Es decir habría una fluida circulación de ingreso y salida a posiciones laborales en el estado, determinada por la influencia de personas particulares y no por una política establecida.

No obstante, este tipo de oportunidades son tomadas por muchos miembros de ONG que ven su presencia en el estado no solo como una oportunidad laboral, sino también como la posibilidad de aumentar su capacidad de acción e influencia para promover los valores o intereses que defendían desde las ONG. En relación con esto, es importante destacar que esta disponibilidad para integrarse al sector público representa un cambio radical respecto a lo que ocurría en el pasado, cuando el estado era visto como el enemigo y colaborar con él era impensable. Es probable que este cambio tenga su origen durante los gobiernos de transición, cuando el trabajo en conjunto de ambos sectores contribuyó al restablecimiento del estado de derecho y al desarrollo de niveles mínimos de confianza y reconocimiento mutuos.

Ello no obstante, como adelantamos, aun encontramos casos en los que el retorno al mundo de las ONG es problemático. Así, algunas ONG consideran que de aceptar la reincorporación de estos individuos, su independencia política y capacidad de crítica podrían ser cuestionadas en base a la filiación partidaria de los mismos. En este tipo de actitudes vemos la expresión de la dicotomía planteada entre la política corrupta[53] y las ONG virtuosas. El mero paso por el mundo de la política limitaría su posterior credibilidad.

[53] En este caso nos referimos no sólo a la corrupción política producto del abuso de un cargo público para beneficio privado, sino también a un sentido más general, como degradación o vicio.

6. Percepciones de las ONG

En esta sección desarrollaremos y compararemos las percepciones que sobre las ONG tienen tanto los partidos como los ciudadanos. Creemos que esta contraposición puede ayudar a esclarecer el papel de las ONG en el desarrollo de la democracia peruana.

Partimos de reconocer que si bien no se ha dado en el país un debate público sobre la representatividad de las ONG, muchas veces esta es cuestionada por el gobierno. Así, cuando las ONG intentan fiscalizar la labor de diversos poderes del estado, como el Legislativo o el Judicial, sus miembros en ocasiones utilizan este cuestionamiento como arma arrojadiza, criticando su pretensión de fiscalizar al «Congreso que es el *verdadero* representante del pueblo»[54]. En ese sentido, el tema de la representatividad no se ha elaborado, sino que se mantiene en un plano reactivo, de denuncia. De parte del gobierno, entonces, el cuestionamiento es mas político que del mal uso de los recursos obtenidos. Así lo muestra el hecho de que, tal como ha señalado Pando, luego de fiscalizar durante dos años consecutivos la labor de las ONG solo se han encontrado faltas menores de tipo administrativo pero no casos de corrupción.

Esto nos lleva al hecho de que la denuncia no procede únicamente del gobierno, sino también de los partidos con representación parlamentaria. Así, el debate en el Congreso de la Ley

[54] Congresista Sousa Huanambal (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 5 de diciembre 2006. Cursivas nuestras.

Nº 28925, popularmente conocida como 'Ley anti-ONG', puso en evidencia el nivel de animadversión de los partidos hacia las ONG. El voto a favor de la ley[55] fue mayoritario, y las intervenciones consistieron en fuertes críticas al sector.

Las críticas se basaron principalmente en cuatro aspectos. En primer lugar, que no son transparentes en cuanto al uso de sus recursos («está entrando plata para una cosa y se está usando en otra»[56]), utilizándolos para su propio beneficio («este desarrollo se va de manera personal a los miembros de los directorios»[57]), o para financiar actividades políticas o ilegales («cantidad de ONG que están vinculadas a actividades fuera de la ley»[58]). En segundo lugar, que no han logrado resultados en lo que debería ser su cometido, la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo: «Las ONG tienen años acá en el Perú y el costo de beneficio, ¿cuál es? (…). El país sigue siendo exactamente pobre, las ONG dónde están»[59]. Este tipo de críticas se refieren no sólo a las ONG desarrollistas, sino también a las de incidencia, ya que al no tener resultados tangibles (de infraestructura material) se

[55] La última votación en el Pleno obtuvo 60 votos a favor de la ley y 23 votos en contra. Sólo la bancada de Alianza Parlamentaria votó en contra de la ley (también votaron en contra algunos congresistas de la bancada Nacionalista-Unión por el Perú).

[56] Congresista Raffo Arce (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

[57] Congresista Aguinaga Recuenco (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 2 de noviembre 2006.

[58] Congresista Castro Stagnaro (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

[59] Congresista Alcorta Suero (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

considera que sus recursos son mal utilizados. En tercer lugar, se critica que participan en política, «tratando de sustituir al Estado»[60], haciendo «una labor proselitista»[61]. Por último, que reúnen altas cuotas de poder, controlando «directa o indirectamente a la prensa peruana»[62] y convirtiéndose en un «quinto poder»[63].

Frente a estas percepciones negativas de las ONG desde el gobierno y los partidos, llama la atención la buena imagen de la que gozan entre la ciudadanía. Así, como muestra el cuadro 1, una encuesta aplicada en abril de este año en Lima, por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, encuentra que un 70.6 por ciento de los encuestados califica la labor de las ONG entre regular y muy positiva. Asimismo, al preguntar por cómo caracterizarían la labor de las ONG, las opciones más elegidas fueron: 'su labor es fundamental para el desarrollo del país' (39.2 por ciento), y 'defienden los derechos de las minorías' (37.3 por ciento). En el mismo sentido van las respuestas que afirman que las ONG generan cambios importantes en la sociedad y que trabajan en beneficio de la sociedad y no en su propio beneficio.

[60] Congresista Castro Stagnaro (UN). Debate del Pleno del Congreso, 26 de octubre 2006.

[61] Congresista Wilson Ugarte (PAP). Debate del Pleno del Congreso, 2 de noviembre 2006.

[62] Congresista Sousa Huanambal (GPF). Debate del Pleno del Congreso, 2 de noviembre 2006.

[63] Congresista Beteta Rubín (N-UPP). Debate del Pleno del Congreso, 5 de diciembre, 2006.

Cuadro 1

RESPUESTAS	Total %	SEXO		GRUPO DE EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Hombre	Mujer	18 a 29	30 a 44	45 a más	A/B	C	D/E
1 = Muy negativa	5.4	7.2	3.6	2.2	5.6	9.5	6.3	4.8	5.7
2	8.9	10.5	7.4	7.1	10.5	9.3	10.7	8.3	8.5
3	25.4	25.6	25.2	23.7	26.9	25.4	31.6	24.4	22.0
4	23.6	23.5	23.7	28.6	22.0	19.0	30.8	25.0	15.6
5 = Muy positiva	21.9	20.4	23.2	28.6	20.7	14.2	16.8	25.8	19.3
No precisa	14.8	12.8	16.9	9.8	14.3	22.6	3.7	11.8	28.8
Total %	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Base de entrevistas ponderada	462	228	234	168	173	121	107	222	134

FUENTE: Encuesta de Opinión - Abril 2009. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajo de campo realizado entre los días 27 y 28 de marzo de 2009 en Lima Metropolitana.

Sin embargo, estas percepciones positivas deben ser matizadas por los hallazgos del cuadro 2, que muestran que sólo el 42.1 por ciento de los encuestados supo definir a las ONG como asociaciones civiles sin fines de lucro. El resto de respuestas se dividen entre un 18.8 por ciento que 'no precisa' y un 39.1 por ciento de respuestas equivocadas (que van desde una empresa privada, una entidad estatal y un partido político, hasta un sindicato o un club). Asimismo, es importante destacar que entre los niveles socioeconómicos más bajos (D/E) 'no precisa' suele ser una de las respuestas más recurrentes, obteniendo entre 26 y 28 por ciento en todas las preguntas. Esto nos estaría indicando que los sectores más pobres, que deberían ser aquellos a los que se dirijan los proyectos de desarrollo ejecutados por ONG desarrollistas, están muy desinformados.

Cuadro 2

RESPUESTAS	Total %	SEXO		GRUPO DE EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Hombre	Mujer	18 a 29	30 a 44	45 a más	A/B	C	D/E
Una asociación civil sin fines de lucro	42.1	46.3	38.0	39.5	47.0	38.7	62.2	42.1	26.0
Una empresa privada	16.3	15.9	16.7	17.6	13.7	18.2	15.1	17.1	15.9
Una entidad estatal	11.1	10.8	11.3	16.5	7.8	8.2	10.7	10.3	12.7
Un partido político	5.0	5.4	4.7	5.1	2.6	8.4	1.2	5.7	6.9
Un sindicato	5.0	5.6	4.4	5.3	5.4	3.9	1.9	4.8	7.7
Un club	1.7	0.4	3.0	1.2	2.1	1.9	1.2	1.5	2.4
No precisa	18.8	15.6	22.0	15.0	21.3	20.7	7.7	18.5	28.3
Total %	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Base de entrevistas ponderada	462	228	234	168	173	121	107	222	134

FUENTE: Encuesta de Opinión - Abril 2009. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajo de campo realizado entre los días 27 y 28 de marzo de 2009 en Lima Metropolitana.

En ese sentido van también los comentarios de varios integrantes de ONG entrevistados, quienes sugieren que los discursos y acciones de las ONG sólo llegan al sector moderno, más educado de la población, chocando con las barreras de la fragmentación social. Por su parte, los sectores más altos (A/B) si bien son los más informados sobre el mundo de las ONG, y los más vinculados a ellas, también son los que tienen una percepción más crítica de su papel. Entre ambos extremos encontramos al nivel socioeconómico C, caracterizado por su nivel intermedio de desarrollo y educación, con un conocimiento intermedio de las ONG, pero la mejor imagen y valoración de sus acciones.

Cuadro 3

RESPUESTAS	Total %	SEXO		GRUPO DE EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Hombre	Mujer	18 a 29	30 a 44	45 a más	A/B	C	D/E
Ayuda social	50.2	48.9	51.5	58.9	48.8	40.1	59.4	50.7	42.0
Defensa de los Derechos Humanos	28.0	28.4	27.7	34.2	20.7	30.0	33.1	28.4	23.4
Protección de la infancia	17.4	12.6	22.0	16.7	19.0	15.9	20.4	17.4	14.9
Promoción del desarrollo	17.1	19.9	14.3	19.4	16.1	15.1	31.5	15.8	7.6
Defensa del medio ambiente	11.0	10.4	11.5	13.3	9.4	9.9	21.0	9.3	5.8
Promoción de la salud	8.5	8.0	9.0	9.1	7.0	10.1	16.8	6.2	5.8
Defensa de los derechos indígenas	6.8	6.8	6.7	5.9	5.2	10.2	11.8	6.8	2.8
Lucha anticorrupción	6.5	4.4	8.6	-	8.7	12.5	10.2	4.4	7.2
No precisa	18.6	17.7	19.6	11.8	20.8	25.1	8.0	17.9	28.4
Base de entrevistas ponderada	462	228	234	168	173	121	107	222	134

FUENTE: Encuesta de Opinión - Abril 2009. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajo de campo realizado entre los días 27 y 28 de marzo de 2009 en Lima Metropolitana.

Finalmente, tal como muestra el cuadro 3, ante la pregunta por el tema que ocupa a la mayoría de las ONG en el país, la segunda opción más elegida, después de 'ayuda social' (50.2 por ciento) es 'defensa de los derechos humanos' (28 por ciento). Esto llama la atención, porque como hemos visto, las ONG de DDHH son claramente minoritarias, tanto en número como en recursos. Estos resultados confirman la idea de que las ONG de incidencia política gozan de una alta visibilidad, logrando su objetivo de incidir en la opinión pública.

7. Conclusiones

Como hemos visto a lo largo de este documento, las ONG cumplen un papel importante en el control y mejor funcionamiento del sistema democrático, sobre todo en un contexto de gran desconfianza ciudadana con la política partidaria y con el ejercicio arbitrario del poder. No obstante las ONG han sido hasta el momento poco estudiadas y al igual que la sociedad civil de la que son parte, se caracterizan por su fragmentación y, sobre todo, heterogeneidad. Las ONG de incidencia, en las que nos hemos querido concentrar, tienen un papel crucial en la esfera pública. Su importancia radica en que a pesar de las relaciones mayormente conflictivas y antagónicas con el poder político, y a sus propias limitaciones, continúan cumpliendo de manera permanente (y no solo en momentos electorales) un papel activo en las posibilidades de re-legitimar la democracia.

Hemos presentado la relación entre las ONG y el estado como diversa, variando según los niveles y contextos. Sin embargo, ciertos rasgos, como la desconfianza y los deseos de control por parte del estado y los partidos parecen ser los más permanentes. Frente a ello, las ONG son capaces de resistir, en distintas medidas, tanto las campañas de desprestigio como los intentos de intervención. Esta capacidad de resistencia se basa no sólo en su propia fortaleza (derivada tanto de sus fuentes de financiamiento internacionales, como de sus vínculos con la sociedad civil transnacional), sino también en la debilidad y poca credibilidad de los partidos, y en la buena percepción de la que gozan por parte de la ciudadanía.

Si bien las ONG juegan un papel importante en la defensa de la democracia y la promoción de derechos, estos factores positivos no deben hacernos olvidar sus importantes limitaciones. Se trata de organizaciones que tienen una capacidad de influencia limitada, en la medida en que no logran alcanzar a los sectores más pobres y excluidos de nuestra sociedad. Asimismo, tienen problemas internos de governanza que impiden la renovación de sus cuadros y la superación de su fraccionamiento. Por último, pese a sus exigencias de transparencia a las instituciones públicas, ellas mismas muestran serias deficiencias en este ámbito.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones y de las fuertes críticas que reciben de un sector mayoritario del sistema político, las ONG no han presentado casos graves de corrupción y cuentan con una alta legitimidad en la opinión pública. Podríamos incluso decir que expresan la voluntad u opinión favorable de un sector de la población por un mayor control y vigilancia del poder político.

En cuanto a su relación con los partidos, no creemos que tengan la principal responsabilidad en su debilitamiento, ya que este se debe a problemas intrínsecos a ellos. Si bien las ONG pasan a ocupar parte del espacio dejado por la debilidad y/o ausencia de los partidos, no creemos que sería acertado calificar la relación ONG-partidos como una de competencia. En ese sentido, podría decirse que las ONG complementan a los partidos políticos y enriquecen la democracia abriendo nuevos espacios de debate y participación. Un sistema político medianamente eficaz no debería sentirse amenazado por la presencia de ONG que, como hemos visto,

también tienen serias limitaciones.

Las lecciones que deja este análisis, y la revisión de la trayectoria de las ONG en el país, son que a pesar de que su labor es importante y debe ser promovida, también ellas requieren ciertos grados de control y transparencia en su accionar. Así, reconocemos que las ONG cumplen un papel fundamental de vigilancia y cuestionamiento de las acciones del gobierno, llamando la atención sobre ciertos temas que ameritan un debate público. De este modo, compensan las inclinaciones autoritarias de gobiernos que prefieren evitar el debate, ya que como afirma el presidente García, «la concertación no sirve para gobernar» (citado por Llona 2008: 154).

Sin embargo, al mismo tiempo, resaltamos el hecho de que en ocasiones, la debilidad de los partidos puede provocar que las ONG vayan más allá de lo que sus roles, y capacidades, recomiendan. Más aún en algunos casos son utilizadas para construir carreras políticas personales o familiares sin que esto sea decisión más que de los propios interesados. Es necesario entonces, fortalecer a los partidos políticos y convertirlos en interlocutores de las ONG, de modo que cada uno ocupe los espacios que teóricamente les corresponden. Por último, las ONG también necesitan mayor transparencia en la gestión de sus proyectos y recursos, algo que algunas ONG no parecen dispuestas a realizar pensando equivocadamente que no quieren dan información a sus enemigos, cuando precisamente esto las llevaría a superar las limitaciones que hemos mencionado y sobre todo a quedar fuera de la desconfianza ciudadana que quieren alimentar sus adversarios.

Referencias

ÁLVAREZ, Sonia, 1999 «Advocating Feminism: The Latin American Feminism NGO 'Boom'». *International Feminist Journal of Politics*, núms. 1 y 2.

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL S/f «Cifras globales y mapa de cooperación internacional».
Consulta: 12 de junio de 2009. <http://www.apci.gob.pe/principal.php>

BALLÓN Eduardo y Mariano VALDERRAMA, 2004 «Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización». En *Mito y realidad de la ayuda externa: América Latina al 2004*. Lima: ALOP.

CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO, 1998, *Encuesta sobre donaciones y trabajo voluntario en el Perú*. Lima.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2006a, «Diario de los Debates: 26 de octubre de 2006».
Consulta: 2 de junio de 2009. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/20f84175916dded10525721b00734fbb/$FILE/TSP15261006.pdf>
2006b «Diario de los Debates: 2 de noviembre de 2006». Con-

sulta: 2 de junio de 2009. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/4b0bb0d26f4949040525721b007366a8/$FILE/TSP16021106.pdf>

2006c «Diario de los Debates: 5 de diciembre de 2006» Consulta: 2 de junio de 2009. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/fd5edffb9a08de96052572420076bae2/$FILE/TSP21051206.pdf>

COTLER, Julio 2005, *Clases, estado y nación*. Lima: IEP.

DAGNINO, Evangelina, Alberto OLVERA y Aldo PANFICHI, 2006, *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México DF: FCE.

DE LA TORRE, Carlos, 2007, «Medios y Política en América Latina: Hacia una agenda de investigación sobre medios, representación y calidad de la democracia». Ponencia presentada en el Taller Repensando la representación en América Latina. Lima.

FORMENT Carlos, 2001, *Democracy in Latin America 1760-1900: Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: University of Chicago Press.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, 2009, *Informe jurídico: Inconstitucionalidad del proyecto de ley Nº 2666-2008-CR*

que modifica el artículo 3 de la ley Nº 27692 (Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI). Lima. <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc02072009-194922.pdf>

KAHHAT, Farid, 2002, «Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Perú». En PANFICHI, Aldo (coordinador). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México DF: FCE/PUCP, pp. 449-483.

LLONA, Mariana, 2008, «El gobierno aprista y las ONG: un nuevo ciclo de disputa por los derechos». En TOCHE, Eduardo (compilador) *Perú Hoy, No. 13. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO.

OLVERA, Alberto, 1999, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México DF: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO

2009a Entrevista del 20 de marzo a Carlos Pando.

2009b Entrevista del 21 de mayo a Henry Pease.

2009c Entrevista del 27 de mayo con Martin Beaumont.

PORTOCARRERO, Felipe y Cynthia Sanborn

1998 *Entre el estado y el mercado, definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú*. Lima: CIUP.

TOCHE, Eduardo, 2003, *ONG: enemigos imaginados*. Lima: Desco.

TUESTA, Fernando, 2008, «Estadísticas políticas». *Blog Polítika*. Consulta: 10 de junio de 2009.
< http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/node/603>

YOUNGERS, Colette, 2003, *Violencia política y sociedad civil en el Perú: historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: IEP.

LOS AUTORES

Bernardo Sorj, uruguayo naturalizado brasilero, es director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y del proyecto Plataforma Democrática, y profesor de sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue profesor visitante en varias universidades europeas y de los Estados Unidos, ocupando entre otras posiciones las cátedras Sérgio Buarque de Holanda de la Maison des Sciences de L'Homme y Simón Bolívar del Institut des Hautes Études de L'Amerique Latine. Autor de más de 20 libros publicados en varias lenguas, entre los cuales se incluyen: *El desafío latinoamericano –Cohesión Social y Democra*cia, en colaboración con Danilo Martuccelli, Siglo XXI, 2007; *La Democracia Inesperada,* Prometo/Bonagno, 2004; *brazil@digitaldivide.com-Confronting Inequality in the Information Society* (UNESCO, 2003); Internet y Pobreza, Trilice/UNESCO, 2006. (www.bernardosorj.com)

Gabriela Ippolito-O'Donnell, argentina, es Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Cambridge, Reino Unido. Realizó sus estudios de Master en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos y de Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad del Salvador, Argentina. Sus investigaciones sobre pobreza y acción colectiva en la ciudad de Buenos Aires han recibido el apoyo financiero de la Fundación Ford, la Fundación Interamericana, el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, y el Instituto Kellogg de la Universidad de NotreDame. La profesora Ippolito-O'Donnell es directora de CESC (Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública) y directora de la Licenciatura en Ciencia Política de Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

Gonzalo Delamaza, chileno, sociólogo por la Universidad Católica de Chile y Diploma de Estudios de Profundización (D.E.A.) en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Ha sido profesor visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos de Harvard University. Actualmente cursa estudios de doctorado en la Universidad de Leiden, Holanda. Investigador de la Universidad de Los Lagos en Santiago, donde dirige el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Entre sus libros están *Juventud Chilena. Razones y Subversiones*, (coeditor, 1985); *Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile* (2005) y *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*, (coeditor, 2009).

Fernando Mayorga, nacido en Cochabamba, Bolivia. Licenciado en Sociología (UNAM). Doctor en Ciencia Polí-

tica (FLACSO/México). Director del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS). Autor de: *El discurso del nacionalismo revolucionario* (1985), *Max Fernández: la política del silencio* (1991), *Discurso y política en Bolivia* (1994), *¿Ejemonías ? Democracia representativa y liderazgos locales* (1997), *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana* (2002)**,** *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia* (2004), *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia* (2006), *El movimiento antiglobalización en* **Bolivia** (2008) y *Democracia participativa y crisis política. Análisis de los resultados del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular* (2009).

Aldo Panfichi, peruano, es profesor principal y jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y ha sido coordinador de la Maestría en Ciencia Política de la Escuela de Graduados de la misma universidad.

Es doctor en Sociología por *The New School for Social Research* Nueva York (EEUU) y master en Sociología por la PUCP. Ha sido investigador visitante en el *David Rockefeller Center for Latin American Studies* de la Universidad de Harvard (2001-2003) y profesor visitante en el *Latin American lnstitute* en la Universidad de Texas. Entre las publicaciones en las que ha participado o coordinado recientemente se encuentran: *Sociedad civil esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (2003), *La disputa por la construcción democrática en América Latina,* con Evelina Dagnino y Alberto Olvera (2006), *Ese gol existe. Una mirada al Perú a través del fútbol* (2008), *Innovación democrática en el Sur*, con Ciska Raventós (compiladora) (2009) entre otras.

Mariana Alvarado, peruana, es Licenciada en Humanidades por la Universidad Carlos III de Madrid, España, y Magíster en Ciencia Política con mención en Política Comparada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Su tesis de maestría analizó las influencias y componentes del etnocacerismo en el Perú y lo presentó como un tipo de populismo radical. Actualmente se desempeña como investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.

ÍNDICE